

Jogos de Dois Níveis: Uma Análise da Política Externa Brasileira (2019-2020)

Ana Karina Paiva Frota de Menezes

Orientador: Professor Doutor Nuno Canas Mendes

Dissertação para obtenção de grau de Mestre
em Ciência Política

Lisboa
2021

WWW.ISCSP.U LISBOA.PT

Jogos de Dois Níveis: Uma Análise da Política Externa Brasileira (2019-2020)

Ana Karina Paiva Frota de Menezes

Orientador: Professor Doutor Nuno Canas Mendes

Dissertação para obtenção de grau de Mestre
em Ciência Política

Júri:

Presidente:

- Doutora , Carla Guapo Costa Professora Catedrática do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa.

Vogais:

- Doutor Pedro Miguel Moreira da Fonseca, Professor Associado do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa.

- Doutor Nuno Canas Mendes, Professor Associado do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, Orientador.

Lisboa

2021

Jogos de Dois Níveis: Uma Análise da Política Externa Brasileira (2019-2020)

Two Level Games: An Analysis of Brazilian Foreign Policy (2019-2020)

Nome da autora: Ana Karina Paiva Frota de Menezes

Orientador: Prof. Doutor Nuno Canas Mendes

Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Ciência Política

RESUMO

Após ter sido marcada pelo auge do neoliberalismo e ter enfrentado uma crise no final da década de 1990, a Política Externa do Brasil inaugurou no início dos anos 2000, um período de mudanças em diferentes níveis. O país buscou uma aproximação maior com os países vizinhos e iniciou a primeira iniciativa multilateral para integração da infraestrutura no continente.

A diretriz atual favorece o Brasil por conta da ampliação de poder dos países em desenvolvimento e pelas mudanças na economia política global. Com propósito de compreender o itinerário das posições apresentadas na política interna e externa do Brasil, considerando o período de maior inserção internacional do país, o foco está na relação entre o contexto interno e externo na formulação da política externa brasileira no período compreendido entre 2019 e 2020. Considerou-se relevante também contextualizar a política comercial do Brasil e a integração regional sul-americana, com destaque para o Mercosul.

O intervalo temporal compreendido na pesquisa é o período que corresponde à tomada de posse do Presidente Jair Messias Bolsonaro. Para compreender a Política Externa do Brasil a partir de 2019, foi importante considerar as características e entender seu contexto nesse período. A política exterior parece sem orientação e acompanha o caminho dos países desenvolvidos.

A política interna tem destaque relevante na investigação pois apresenta-se como base para o seu desenvolvimento a teoria dos jogos de dois níveis de Robert Putnam que confere diversas interpretações sobre a relação entre a política interna e as suas consequências na política externa.

Neste contexto, esta Dissertação visa clarificar as mudanças na política externa brasileira entre 2019 e 2020, primeiros anos de governo de Jair Bolsonaro. A sua conduta diplomática é diferente do padrão histórico de atuação externa brasileira.

Palavras-Chave: Jogos de Dois Níveis, Política Externa, Política Interna, Integração.

ABSTRACT

After being marked by the height of neoliberalism and having faced a crisis in the late 1990s, Brazil's Foreign Policy inaugurated in the early 2000s, a period of changes at different levels. The country sought a closer relationship with neighboring countries and started the first multilateral initiative to integrate infrastructure on the continent.

The current guideline favors Brazil due to the expansion of power in developing countries and changes in the global political economy. In order to understand the itinerary of the positions presented in Brazil's internal and foreign policy, considering the period of greatest international insertion in the country, the focus is on the relationship between the internal and external context in the formulation of Brazilian foreign policy in the period between 2019 and 2020. It was also considered relevant to contextualize Brazil's trade politics and South American regional integration, with emphasis on Mercosur.

The time interval included in the research is the period corresponding to the inauguration of President Jair Messias Bolsonaro. In order to understand Brazil's Foreign Policy as of 2019, it was important to consider the characteristics and understand their context in that period. Foreign politics seems unguided and follows the path of developed countries.

Internal politics has a relevant relevance in the investigation because Robert Putnam two-level game theory is presented as the basis for its development, which confers several interpretations on the relationship between internal politics and its consequences in foreign politics.

In this context, this Dissertation aims to clarify the changes in Brazilian foreign politics between 2019 and 2020, the first years of Jair Bolsonaro's government. Its diplomatic conduct is different from the historical pattern of Brazilian foreign operations.

Keywords: Two Level Games, Foreign Policy, Internal Policy, Integration.

AGRADECIMENTOS

À Deus, pela minha vida, a minha cura, por renovar meus sonhos e pela “insistência” para que eu não desistisse dessa jornada.

Ao ISCSP, nomeadamente àqueles que, nesta Instituição, tive o privilégio de chamar de Professores e amigos, especialmente o Professor Dr. Pedro Fonseca que nos presenteou conduzindo uma disciplina.

À Professora Dra. Carla Costa, pela dedicação e paciência na fase inicial do Projeto de Pesquisa, e principalmente, por ter me encaminhado ao Professor Dr. Nunes Canas Mendes, durante os caminhos e descaminhos da Ciência Política.

Um agradecimento especial ao meu orientador, Professor Dr. Nuno Canas Mendes, que aceitou o desafio dessa orientação. Mesmo com a distância geográfica, as dúvidas, os prazos exíguos e as festividades de final de ano, esteve sempre presente, de forma ágil, dedicada e muito competente.

À minha equipe da Federação das Indústrias do Estado do Ceará – FIEC, de forma especial, Dr. Eduardo Bezerra. Sem o apoio e a compreensão deste time, não seria possível chegar até aqui.

Aos meus grandes amigos e aos amigos do Mestrado obrigada pela torcida, pelos cafés, vinhos e paciência.

As minhas tias queridas, agradeço o investimento na nossa educação em um momento de tanta incerteza em nossas vidas.

Ao meu esposo, meu grande amigo e incentivador, e aos meus filhos por entenderem a ausência momentânea. Obrigada pela companhia parcial em Lisboa e por apoiarem o sonho de alguém que troca férias por estudo. Palavras não são suficientes para externar a minha gratidão, por tudo. “O Mestrado dura apenas dois anos, o título é vitalício.”

À minha família. Mãe, irmãos, sogros, cunhados e sobrinhos. Nesse período, vocês “embarcaram” comigo para uma inesquecível viagem para Portugal. Agradecimento especial ao meu pai, meu melhor amigo, que compartilhou a maior parte desse sonho comigo e vai assistir a conclusão do meu Mestrado direto do céu. Pai, obrigada pelo habitual incentivo, entusiasmo e por ser a minha eterna inspiração.

A todos, muito obrigada!

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO.....	16
1.1 Enquadramento teórico.....	16
1.1.1 Teoria dos jogos dos dois níveis	16
1.1.2 Política Externa	20
1.1.3 Nota metodológica	23
CAPÍTULO 2. A POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL.....	26
2.1 Enquadramento histórico	26
2.2 A relevância dos Estados Unidos a partir da Nova República	28
2.3 O retrocesso na Política Externa após 1954	31
2.4 A autonomia do Brasil e a Política Externa Independente - PEI.....	33
2.5 A Política Externa e o Regime Militar	35
2.6 A Política Externa de 1974 a 1990	36
2.7 Os anos 90 e a busca pela credibilidade internacional.....	38
2.8 De Fernando Henrique Cardoso a Michel Temer	42
CAPÍTULO 3. A POLÍTICA COMERCIAL E A INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA	49
3.1 A Política Comercial do Brasil	49
3.2 América do Sul e o Mercosul como diferenciais da política externa do Brasil. As posições presidenciais sobre a integração regional.	57
3.3 A relevância do Brasil na evolução do Mercosul.	59
3.4 Acordo Mercosul x União Européia e a Abertura Comercial.....	61
CAPÍTULO 4. A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO BOLSONARO (2019-2020) .	62
4.1 A influência da Política Interna	62

4.2 A abordagem diplomática de Jair Bolsonaro.	63
4.3 O rompimento da tradição da diplomacia conciliatória brasileira	65
4.4 O negacionismo de Bolsonaro	69
4.5 Política Externa “de combate”	73
4.6 Os “win-sets” de Bolsonaro	74
CONCLUSÕES	76
BIBLIOGRAFIA.....	79

INTRODUÇÃO

A Política Externa Brasileira durante a década de 1990 ficou marcada pelo ápice do neoliberalismo e enfrentando uma crise no fim daquela década. A convergência atual vem proporcionando o molde de políticas, que englobam posicionamento brasileiro com posturas ordenadas com demais países emergentes em temas como: reformas estruturais, comércio, segurança, alterações climáticas e cooperação internacional. O país se favoreceu das mudanças por ocasião da ampliação de poder dos países em desenvolvimento e pelas mudanças na economia política global.

A questão é que, analisando o desenvolvimento da política externa ao longo da história, verifica-se que questões domésticas influenciam no posicionamento externo do país em relação ao aspecto internacional. O jogo dos dois níveis, descrito por Putman (2010) consiste na interação entre os níveis doméstico e internacional para que seja tomada uma decisão, pois no nível interno os grupos domésticos perseguem seus interesses mediante pressões ao governo para que este adote políticas favoráveis em prol da ampliação de seu poder; no nível internacional os governos nacionais buscam potencializar a sua habilidade para satisfazer as pressões domésticas, enquanto reduzem as consequências decorrentes dos avanços estrangeiros.

Basicamente, a política internacional brasileira sob o comando do Presidente Jair Bolsonaro tem como principal diretriz seguir os passos da política internacional norte americana. Seu governo encontra-se baseado em uma ideologia de ultradireita, o que se refletiu em todas as esferas do Estado, principalmente, no âmbito externo.

A política externa do Presidente Jair Bolsonaro, não atenta para as linhas de atuação tradicionais conhecidas como Acumulado Histórico e é marcada por discordâncias internas, rupturas, imprevisibilidade e incoerência. Este governo rompeu com princípios já consagrados na agenda externa brasileira, destacando-se que nos primeiros 100 dias do seu governo, o Presidente realizou visitas aos Estados Unidos, Chile e Israel.

O alinhamento com a política norte-americana é sem precedentes (FREIXO, 2019). O apoio incondicional aos Estados Unidos refletiu-se na aproximação com Israel. Esse intenso apoio aos EUA, Israel e outros governos ditos como conservadores indica a ruptura com valores

fundamentais como pragmatismo, busca pela autonomia e zelo pelo interesse nacional e demonstra que o único critério do governo para eleger seus aliados é a convergência ideológica, visto que Israel, considerando o econômico, agrega menos que outros países árabes.

Tal ruptura causou também a marginalização das relações com a China, fato que ocasionou a perda de parcerias estratégicas prioritárias. Com a promoção do chanceler Ernesto Araújo, a tradição hierárquica do Itamaraty foi desrespeitada.

A quebra da política externa bolsonarista em relação à postura anterior torna-a totalmente imprevisível e incoerente. A previsibilidade da política internacional brasileira mostrava-se como um patrimônio do Estado. No atual governo, entretanto, as decisões do Palácio do Planalto mostram-se como frutos de disputas internas entre forças políticas governamentais.¹

Para fomentar o estudo em tela buscar-se-á realizar o enquadramento teórico no primeiro capítulo, relatando sobre a política externa brasileira, o jogo dos dois níveis, bem como a política interna. No capítulo seguinte, será feita a análise histórica e cronológica, sobre a política externa do Brasil.

No capítulo três tratar-se-á sobre a política comercial e a integração regional Sul-Americana, apontando a relevância do país no Mercosul, e o posicionamento dos presidentes sobre a integração regional.

¹Relatando sobre as obras analisadas, Oliveira (2017) trata em sua obra sobre as peculiaridades inerentes a política externa brasileira e suas nuances ao longo do tempo, assim como Cervo e Bueno (2015). Complementando sua visão, Westmaan (2017) disserta sobre as novas perspectivas da política externa do Brasil, ainda durante o governo petista, relatando as movimentações do governo visando preservar o poder. Do mesmo modo, Alves, Freixo e Pedone (2011) complementam as informações deste período. Dentre os artigos selecionados destacam-se Romano (2019), bem como Saraiva e Silva (2019) os quais relatam as incoerências da política externa do atual governo figurando como principais fontes para o fomento do presente estudo. Por fim, dá-se maior destaque ao artigo de Putman (2010) o qual debate sobre o jogo de dois níveis esclarecendo sua significância para a política internacional.

Já no capítulo quatro, tratar-se-á enfaticamente da política externa brasileira entre 2019 e 2020, considerando a abordagem diplomática do presidente Jair Bolsonaro e as implicações da pandemia nas relações.

CAPITULO 1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

1.1 Enquadramento teórico

O presente estudo pretende abordar as mudanças na política externa brasileira entre 2019 e 2020, isto é, durante os primeiros anos de governo de Jair Bolsonaro. A problemática envolve os impactos do presente governo sobre este campo, questão que se procurará elucidar ao longo deste estudo.

Nesse contexto, levanta-se a hipótese que o governo tem causado retrocessos na política externa brasileira, uma vez que sua conduta diplomática está longe do padrão histórico de atuação externa brasileira e não demonstra qualquer direcionamento concreto.

Assim, demonstra-se como questão norteadora da pesquisa:

- Que mudanças ocorreram na Política Externa Brasileira durante a Presidência de Jair Bolsonaro?

Com o intuito de responder à questão consignada, definiu-se como objetivo geral:

- Analisar a Política Externa Brasileira entre 2019 e 2020.

Apresentam-se como objetivos específicos:

- Esclarecer sobre o histórico da Política Externa Brasileira;
- Dissertar sobre o conceito de Política Externa e a política comercial;
- Relatar sobre a integração regional sul-americana;
- Analisar sobre a Política Externa Bolsonarista.

1.1.1 Teoria dos jogos dos dois níveis

Há na doutrina o questionamento sobre até que ponto as questões internas podem influenciar nas decisões sobre Política Externa, sendo que alguns defendem que essa política deve ser considerada uma política de Estado, enquanto outros dizem que é uma política de governo.

Considerando-a como uma política de Estado a política externa seria norteada por interesses nacionais, os quais não sofreriam alterações com as mudanças de governo.

Já a considerando como uma política de governo, esta seria guiada por interesses variáveis ao longo do tempo, conforme as disputas políticas e partidos políticos na esfera nacional, que podem ser alterados com a troca do governante ou do partido no poder. (CERVO, 2008).

A esfera de análise da política externa destaca-se o embate teórico entre os que defendem que a política interna determina as relações internacionais, sendo que outra vertente afirma o inverso. Putman (2010) procura alinhar as diferentes perspectivas, elaborando uma sistematização teórica acerca da forma como a política interna e externa interage e norteia as negociações internacionais. Tal perspectiva fundamenta-se na investigação sobre em quais situações há predomínio do nível interno e em quais situações a esfera internacional é preponderante.

Ademais, analisam-se os meios pelos quais cada nível pode influenciar o outro. Segundo o autor, o conflito político das negociações internacionais pode ser compreendido como um jogo de dois níveis. O primeiro nível compreende o âmbito nacional, caracterizado por grupos internos que se aglutinam em coalizões e buscam satisfazer interesses pessoais pressionando o governo. Já o segundo abarca o âmbito da política internacional.

De acordo com Lameiras (2017, p. 140) alinhado à teoria de equilíbrio do poder de Schweller (2006) quanto maior for o consenso entre as classes políticas internas, menor será a vulnerabilidade do regime político e maiores são as chances de sucesso no âmbito externo. Assim, “os Estados estão sujeitos a divisões internas, tanto no âmbito mais geral da sociedade quanto no seio das elites políticas, o que dificultaria a previsibilidade de suas ações no plano internacional”.

Verifica-se a tentativa governamental de satisfazer as demandas de certos grupos domésticos enquanto, concomitantemente, buscam mitigar os desafios da disputa de poder desequilibrada da competição interestatal. Nesse prisma, o governante de uma nação é visto como um “jogador” que joga nos dois lados, atuando no nível internacional, com líderes de Estado e outros atores que compõem a sociedade internacional; e no nível interno, por

partidos, classes sociais e grupos de interesses econômicos e não econômicos (PUTNAM, 2010).

Resta notória a complexidade deste jogo, visto que os jogadores dos dois níveis estão sujeitos a transformações, de modo que para ampliar suas chances de atingir suas metas, os jogadores devem estar sempre atentos às movimentações tanto no âmbito interno quanto no internacional. A aptidão dos negociadores também é uma variável fundamental na definição do jogo, sendo um grande negociador capaz de influenciar consideravelmente as negociações em função de seus interesses (PUTNAM, 2010).

A política exterior de um Estado é fortemente influenciada por um conjunto de fatores, tais como partidos políticos, classes sociais e seus interesses – econômicos ou não –, legisladores, opinião pública e eleitores e não apenas por arranjos institucionais ou agentes oficiais do governo. Todos esses elementos acima mencionados estão localizados no nível II, doméstico. Nesse nível os governos nacionais procuram maximizar suas próprias habilidades para satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas do desenvolvimento estrangeiro. Esses grupos também perseguem seus interesses, pressionando o governo a adotar políticas que lhes sejam favoráveis, encontrando-se ainda e ao mesmo tempo políticos que se aproveitam desse momento de pressão para aumentar seu poder de influência, buscando coalizões entre esses grupos. (LIMA, 2006, p. 131).

Para Kappaun e Santos (2011) a pesquisa elaborada por Putman sugere que as negociações internacionais são permeadas de políticas diversas daquelas que seriam adotadas isoladamente; e a concretização de acordos só é possível porque uma minoria poderosa, dentro de cada governo, defende interesses na política interna sendo demandada externamente. Assim, a questão é saber “como” e “quando” se dá esse processo.

Em sua obra, Putnam (2010) demonstra seu interesse em compreender como o jogo de dois níveis esclarece as oportunidades de ratificação de tratados e acordos internacionais, assinalando a definição de “conjunto de vitórias” (win-sets) para tal análise. O nexos comprovado em sua teoria entre as esferas doméstica e internacional proporciona a adaptação da sua perspectiva para a análise de outras situações que abarcam a integração da política externa com a interna, sem que haja uma negociação internacional efetivamente envolvida.

O autor destacou a influência da politização interna da ação internacional de uma nação ao asseverar que a prática política e a luta entre grupos internos varia conforme a politização da temática: quanto maior a politização, maior a complexidade de interesses envolvidos e menor o “grupo de vitórias” que proporciona a ratificação de um acordo internacional. O modelo de jogo de dois níveis de Putnam (2010) não engloba o debate sobre o conflito de ideologias na formação da política externa de uma nação. Relata que há maior influência das decisões da esfera internacional nas políticas públicas domésticas do que o inverso Putman (2010) também esclarece o termo ‘*win-set*’, o qual reflete um conjunto de vitórias que determina a base de apoio do nível II para que todos os acordos possíveis no nível I sejam aceitos. Assim, quanto maior o ‘*win-set*’, maiores as chances de acordos.

Para Ribeiro (2007) a estrutura institucional mostra-se como um fatores que determinam a amplitude do *win-set* oferecido ao negociador, isto é, a margem de flexibilidade das propostas a que o negociador pode recorrer sem prejudicar as condições de ratificação doméstica do que foi acordado.

Putnam (2010) faz a divisão do processo em dois estágios:

- O processo de negociação entre os negociadores - chefes de governo, representantes dos trabalhadores e dos empresários, líderes partidários, líderes de grupos étnicos de uma democracia consociativista, entre outros, definidos como nível I
- Debate entre os grupos internos de apoio sobre ratificar ou não o acordo, denominado como nível II.

Os processos de ratificação interna afetam o tamanho do ‘*win-set*’, compreendido como um pacote de propostas aceitas no âmbito interno. Caso o governo esteja fragmentado, pode-se converter em um ativo ao negociar, na negociação internacional sabe-se que a ratificação de um acordo será arduamente discutida. Se o governo é autônomo, os ‘*win-sets*’ são maiores porque o que se firma no nível I, seguramente será ratificado sem maiores discussões no nível II. Apenas acordos que se enquadrem no ‘*win-set*’ de cada Estado conseguirão ser ratificados pelos seus respectivos Níveis II. Tal fato tem efeitos diretos no poder de barganha de cada negociador e, portanto, tem grande influência na dinâmica da negociação.

Segundo Mintz e Derouen Jr. (2010), grande parte da literatura relega as ideias um papel secundário em seus modelos de análise e de compreensão das relações internacionais.

Os grupos internos que pleiteiam poder político sofrem o impacto por uma mesma decisão de política externa, cada um a sua maneira. Seus interesses particulares englobam diferentes perspectivas sobre os mesmos acontecimentos políticos. Queiroz, Silva e Pinto (2018) asseveram que as decisões do governante de uma nação possuem consequências eleitorais, de modo que seu interesse deve convergir com as preferências da maioria dos grupos internos.

Segundo Godinho, a teoria dos jogos dos dois níveis de Putnam apresenta uma resposta as limitações previstas em teorias elaboradas anteriormente, desenvolvendo uma perspectiva explícita sobre a relação entre os “tabuleiros” doméstico e internacional, criando padrões estratégicos de interação entre os diversos atores sociais. Essa teoria confere suma importância a ratificação de tratados em regimes democráticos, principalmente, na medida em que privilegia a análise de condicionantes domésticas o exercício da negociação internacional, de modo que o modelo apresentado por Putnam (2010) tem sido ampliado através de duas estratégias, quais sejam a identificação dos níveis de análise adequados ao exame de diferentes objetos e a aplicação dos princípios do modelo considerando tipos de regimes e ambientes institucionais diferentes.

1.1.2 Política Externa

A política externa de um país é formada pelos interesses estratégicos do Estado com o intuito de proteger os interesses nacionais e atingir os seus objetivos através das relações internacionais. A amplitude e a cupidez da política externa de uma nação são norteadas pela sua posição no sistema internacional e por seu poder material. Deste modo, o poder do Estado pode ser analisado por sua força e estrutura em relação à sua sociedade, visto que isso tem impacto na proporção dos recursos nacionais que podem ser direcionados para a política externa (ROSE, 1998). Contudo, o impacto desse poder na política externa é indireto e complexo, devido a diversas pressões sistêmicas.

Tais pressões e os incentivos podem moldar os contornos gerais da política externa sem, entretanto, delimitar o comportamento do Estado. A compreensão da relação entre poder e

política requer uma análise minuciosa do contexto onde a política externa é constituída e implementada, indicando a importância de formular um objetivo real que norteie essa política. Um objetivo claro e definido a partir de elementos concretos e singulares que indicam as metas de curto prazo.

Os Estados compartilham e desenvolvem acordos e políticas conjuntas, com base em objetivos mútuos. Segundo Saba (2002) a Política Externa de um país, deve representar um esforço para alinhar as necessidades internas com as possibilidades externas, o que amplia a cooperação na promoção dos interesses comuns dos Estados, ou mesmo em prol do bem-estar universal. Para Oliveira (2017) a Política Externa, historicamente, mostra-se como um instrumento de ação política e que correspondia à “vontade do príncipe”, sendo que a terminologia atual ainda reflete a lealdade devido à moderna configuração do Estado voltado para o “bem estar geral”.

Cervo e Bueno (2015) conceituam a Política Externa como o instrumento que os Estados utilizam para manter a paz ou gerar a guerra, promover o desenvolvimento e/ou a dependência entre nações. Na política externa, interesse nacional refere-se a imagem do Estado, o qual defende seus interesses dentro do sistema anárquico internacional ou seja, a falta de um governo centralizado. Byrd (1996) coloca a ênfase no papel estatal como a incorporação dos interesses da nação e da segurança nacional.

O interesse nacional não é estático, mas tem peculiaridades e um dinamismo variável entre cada país. Desta forma, cada Estado alinha seus interesses materiais e de poder com alguns interesses universais. Quando os interesses nacionais são fundamentados, a política externa é projetada pelo governo através de um alto nível de tomada de decisão. Bandyophyaya (2006) aponta como fundamentos do interesse nacional: a segurança, o desenvolvimento nacional e a ordem mundial. O mundo conta com mais de 190 países, os quais se relacionam de forma planejada, em conformidade com seus interesses e objetivos e este planejamento denomina-se como a política externa. Esta é uma política pública com um conjunto de medidas, decisões e programas que são utilizados pelo governo de um país com o objetivo de nortear suas ações políticas no exterior.

A política externa pode ser conceituada como um conjunto de medidas e ações definidas pelo governo federal para assegurar a realização dos objetivos e interesses do país no exterior, através de sua relação com outros países. Tal fenômeno deve considerar “os mais diversos interesses sociais para que a sociedade esteja bem representada pelos atores no plano internacional”, como define Westmann (2017, p. 23).

Assim, uma política externa deve ter objetivos concretos e abstratos. Ademais, deve considerar aspectos bilaterais, isto é, como será a relação de um país com o outro; e multilaterais, considerando a participação do país em organizações e eventos internacionais. A Política Externa pode ser formada por diversos atores, como: representantes oficiais do governo, como diplomatas e o Presidente da República, até representantes não oficiais. Qualquer indivíduo ou entidade que atue no exterior em nome do país pode ser considerado um ator da política externa. Contudo, os diplomatas e o Ministério das Relações Exteriores são os que mais se destacam como colaboradores do governo na política externa.

A elaboração da política externa deve considerar os fatos que ocorrem dentro e fora do país (nacional e internacional). Embora seja uma política voltada para o exterior, suas diretrizes são determinadas pelas autoridades do país no âmbito nacional. Deste modo, a formulação desta política deve considerar os interesses da sociedade e os valores culturais do país, bem como a distribuição do poder no cenário internacional e a atuação das organizações internacionais.

A política externa brasileira mostra-se tradicionalista e é reconhecida internacionalmente por tal fato. Em raros momentos, o Brasil esteve envolvido em conflitos e sua política sempre prezou pelo diálogo e pela negociação para a resolução de discordâncias. São princípios da Política Internacional Brasileira a soberania, autonomia, desenvolvimento nacional e não intervenção (BARRETO, 2010).

Autonomia é entendida como a capacidade dos latino-americanos de se proteger contra os efeitos negativos do sistema internacional e da pressão feita pelos países mais poderosos, podendo ser expressa de três formas: pela distância entre os países – como ocorreu durante o governo Sarney; pela participação ativa em instituições internacionais – como se deu no

governo de FHC e pela diversificação de parceria e fóruns de atuação – como visto no mandato de Luis Inácio e Dilma Rousseff.

A perspectiva nacional acredita que cada Estado deve ter autoridade para liderar seu território interno e a relação com outros Estados.

Assim como na soberania, o país argumenta que os Estados tem autonomia para decidir e atuar por si, sem influência de outros países. Nas relações externas, o país busca por alianças que colaborem para o desenvolvimento nacional. O Brasil acredita que nenhum Estado pode intervir em temáticas de outra nação, salvo quando tiver a aquiescência da ONU. Tais princípios são aspectos de demonstram o tradicionalismo da política externa do país, visto que amparam as atitudes do país no nível externo desde o término do século XIX, o que garante a reputação diplomática do Brasil diante dos demais países.

1.1.3 Nota metodológica

Para responder a questão norteadora e atender aos objetivos gerais e específicos preconizados anteriormente, cabe a realização do emprego adequado dos métodos e técnicas científicas, pois “toda a pesquisa científica inicia-se com um questionamento, com uma pergunta. Assim, a ciência caracteriza-se pela busca de respostas ou soluções para as demandas da sociedade”. A metodologia científica permite sistematizar as informações coletadas dando origem a novos conhecimentos. (KLEINA E RODRIGUES, 2016).

A investigação científica, de acordo com Prodanov e Freitas (2013), mostra-se como um processo metodológico que examina os fenômenos com o intuito de obter respostas às hipóteses levantadas. O método pode ser compreendido como um caminho de análise adequado diante dos objetivos, meios, resultados, abarcando também os conceitos e composição de hipóteses.

De acordo com Oliveira (2011):

O método, em ciência, não se reduz a uma apresentação dos passos de uma pesquisa. Não é, portanto, apenas a descrição dos procedimentos, dos caminhos traçados pelo pesquisador para a obtenção de determinados resultados. Quando se fala em método, busca-se explicitar quais são os motivos pelos quais o pesquisador escolheu determinados caminhos e não outros. São estes motivos que determinam a escolha de certa forma de fazer ciência. O método científico é fundamental para

validar as pesquisas e seus resultados serem aceitos. Dessa forma, a pesquisa, para ser científica, requer um procedimento formal, realizado de “(...) modo sistematizado, utilizando para isto método próprio e técnicas específicas” (OLIVEIRA, 2011, p. 7-8).

Koche (2016) esclarece que metodologia estuda as possibilidades disponíveis e seus meios de utilização. Consiste em um conjunto de procedimentos que colaboram para a obtenção do conhecimento. Metodologia refere-se à eficácia do método, por meio de procedimentos, sistemas e meios, que asseguram que o saber obtido é legítimo. De acordo com Silva (2007, p. 1) a metodologia científica “é a disciplina que confere os caminhos necessários para o auto-aprendizado em que o aluno é sujeito do processo, aprendendo a pesquisar e a sistematizar o conhecimento obtido”.

A revisão sistemática da literatura mostra-se como uma etapa indispensável do trabalho científico. Ercole, Melo e Alcoforado (2014, p. 9) destacam que a revisão sistemática refere-se a um método utilizado para responder a uma questão específica sobre um determinado problema “É uma síntese rigorosa de todas as pesquisas relacionadas a uma questão/pergunta específica, mas geralmente envolve a eficácia de uma intervenção para a solução desse problema”. Os autores lecionam sobre a importância das revisões sistemáticas, visto que integram estudos realizados anteriormente sobre determinado fenômeno, identificando temáticas que precisam de evidências, colaborando para investigações futuras.

A revisão da literatura referente ao tema “Jogo de Dois Níveis: Uma análise da Política Externa Brasileira (2019-2020)” abarcou uma abordagem descritivo-explicativa e qualitativa realizada através de artigos científicos, livros e artigos jornalísticos existentes nas bases de dados Google Acadêmico, Copez e Scielo entre 2017 e 2020, incluindo algumas obras literárias para fomentar a pesquisa com um embasamento mais abrangente sobre o desenvolvimento da política externa brasileira ao longo do tempo.

Com a finalidade de desenvolver a análise relativa ao tema aplicou-se a metodologia do tipo descritivo, o qual busca identificar as características de um determinado fenômeno, definir a relação entre variáveis. Serve para ampliar os conhecimentos sobre as atribuições e dimensões de um problema, obtendo-se uma perspectiva mais completa. Nesta modalidade faz-se necessário que o pesquisador tenha algum conhecimento sobre as variáveis que

influenciam o problema, para identificar características básicas de conjuntos homogêneos de fenômenos.

A pesquisa descritiva pode ser definida como aquela que descreve uma realidade mediante a utilização de critérios sistemáticos que permitem a análise do fenômeno em estudo, proporcionando uma informação sistemática e comparável com a de outras fontes. É realizada considerando os aspectos da elaboração das perguntas, além de estabelecer uma relação entre as variáveis propostas no objeto de estudo em análise.

Já a pesquisa explicativa também realiza um estudo com coleta e análise de dados, porém ela possui uma tendência a relacionar teoria e prática no processo da pesquisa científica. Sendo o tipo de pesquisa que explica a razão, os porquês dos fenômenos, direcionado para ciências físicas e naturais (CASTILHO, BORGES E PEREIRA, 2011).

Entende-se que a pesquisa qualitativa é caracterizada como uma investigação científica que está focada na parte subjetiva do objeto analisado, estudando as partes de experiências individuais, por exemplo. Nesta espécie de abordagem, os entrevistados estão mais livres para dizer os seus pontos de vista sobre certos assuntos que estejam relacionados com o objeto de estudo (CASTILHO, BORGES E PEREIRA, 2011).

CAPÍTULO 2. A POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL

2.1 Enquadramento histórico

Reitera-se que a política externa não é imutável, pois reflete as demandas da sociedade, de forma que para compreender o contexto desta política no âmbito nacional observar-se-ão as principais ocasiões históricas relacionadas a ela.

A Família Paranhos teve grande importância na diplomacia brasileira. Em 1855, José Maria da Silva Paranhos assumiu pela primeira vez a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros. No ano seguinte foi celebrado no Paraná, o Tratado de Amizade, Comércio e Navegação entre o Brasil e a Confederação Argentina. Segundo o documento assegurava-se a livre navegação do Rio da Prata pelos países ribeirinhos e a neutralidade da Ilha de Martim Garcia em tempos de guerra, bem como foram ratificadas pelos dois países as independências do Uruguai e do Paraguai. Em 1858, José Maria da Silva Paranhos, foi enviado a Assunção para negociar questões pendentes com o Paraguai. Essa missão conhecida como Paranhos firmou um compromisso através de uma Convenção Bilateral sobre o tratado de 1856 entre o Brasil e o Paraguai. Paranhos então reassumiu a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros da qual havia sido destituído em 1857 (GARCIA, 2018).

Já em 1864, Paranhos é enviado ao Rio da Prata com o intuito de realizar uma visita diplomática ao Uruguai para permitir ao Império concentrar-se na Guerra com o Paraguai. Em 1868, o futuro Visconde de Rio Branco reassume a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros da qual havia sido destituído em 1859. Com o fim da Guerra do Paraguai, Paranhos parte em missão especial a Buenos Aires e Assunção para discutir a formação de um governo provisório paraguaio. Em 1871, o gabinete de Negócios Estrangeiros presidido por Paranhos cedeu às pressões por reformas e promulgou a Lei do Ventre Livre, libertando os filhos de escravas ficando até os oito anos em poder de seus senhores, a partir daí poderiam receber uma indenização do Estado ou utilizar os serviços do menor até os 21 anos (GARCIA, 2018).

Aprovada a Tarifa Rio Branco, em 1874, a reforma aduaneira proposta pelo Visconde do Rio Branco uniformizava os direitos adicionais em 40% e concedia isenção geral para máquinas e insumos utilizados em atividades agrícolas.

Em 1876, José Maria da Silva Paranhos Junior, que posteriormente seria o Barão do Rio Branco, é nomeado cônsul do Brasil em Liverpool, onde serviu até 1893. Já em 1902, durante o Governo de Rodrigues Alves, o Barão do Rio Branco, então ministro plenipotenciário em Berlim, assume o Ministério das Relações Exteriores cargo que ocupou até 1912. José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco ficou conhecido como o pai da diplomacia brasileira.

Durante sua gestão no Ministério de Relações Exteriores, entre 1902 e 1912 houve o acordo para definir o marco territorial e arquitetar uma política harmônica com outros países sul-americanos. Ele deu início a uma conjectura orquestrada com os EUA e procedeu com introdução do Brasil na esfera internacional, rompendo com a política com ênfase na Europa, que se destacou no período imperial. (PINHEIRO, 2010)

Sob sua tutela houve a transferência do eixo diplomático de Londres para Washington, marco da política internacional pátria durante a República Velha (1889-1930). As atividades externas do país buscavam uma maior inserção na esfera política e na econômica exterior, norteadas basicamente pelas demandas dos cafeicultores e do setor do agronegócio.

A gestão de Rio Branco representou um modelo desse período através da demarcação de fronteiras anteriormente contestadas, além de estruturar a aliança implícita com os EUA. Posteriormente, a Primeira Grande Guerra ratificou esse novo posicionamento da Política Internacional Brasileira. O Brasil atuou junto aos EUA na guerra contra a Alemanha, após a investida das forças alemãs contra as embarcações comerciais brasileiras. Com o fim do conflito, o Brasil assegurou vaga temporária no Comitê da Liga das Nações, concretizando seu reconhecimento internacional.

No governo de Getúlio Vargas, o plano de desenvolvimento trouxe grandes impactos para a política internacional brasileira, a partir de 1930. Vargas ficou responsável pela vinculação estratégica da política exterior às demandas associadas ao processo de desenvolvimento econômico, denominado por Cervo e Bueno (2015) como “política externa para o desenvolvimento”. Nesse período, que se estendeu até o final dos anos 50, o Brasil fortaleceu o relacionamento internacional dando preferência aos EUA. Contudo, devido à falta de apoio ao desenvolvimento industrial, a política externa alterou seu perfil.

A atividade externa do país voltou-se para a industrialização estimulando por relações com Estados que colaborassem para esse processo de desenvolvimento nacional. Dentre esses países destaca-se a Alemanha, a qual exportava produtos manufaturados e material bélico para o Brasil em troca de bens primários. Essa relação causou preocupação nos EUA durante o período que precedeu a Segunda Guerra Mundial, incitando os norte-americanos a firmar uma aliança com o governo brasileiro que ficou conhecida como estratégia de barganha, como forma de obter apoio ao desenvolvimento industrial brasileiro (OLIVEIRA, 2017).

A ausência de um posicionamento mais incisivo dos EUA levou os líderes nacionais do período considerarem ampliar os vínculos internacionais do país. O governo identificou no conflito uma vantagem e voltou seus esforços para a política internacional com o intuito de negociar com ambos os países. Esse movimento “gangorra” da Política Externa Nacional, ora próximo da Alemanha, ora dos Estados Unidos é denominado equidistância pragmática, como leciona Winter (2013). Nesse período, a política de “boa vizinhança” entre Alemanha e Brasil e também com os EUA, manteve um relacionamento equidistante das duas potências.

Em 1942, o Brasil passou a apoiar os países aliados, decisão que se deu devido a diversos elementos, por exemplo, o ataque japonês a *Pearl Harbor*, e os torpedos alemães que atingiram navios brasileiros. O Brasil passou a fornecer militares para combater as forças do Eixo na Itália. Em contrapartida, o Brasil recebeu dos EUA auxílio para modernizar as Forças Armadas Brasileiras e para criar a primeira usina siderúrgica nacional. A participação brasileira na Segunda Guerra demonstra o esforço do governo Vargas em expandir a atuação internacional do país. A partir daí, o país participou de conferências de paz e obteve assento na Organização das Nações Unidas (ONU), no denominado Conselho de Segurança.

2.2 A relevância dos Estados Unidos a partir da Nova República

De acordo com Oliveira (2017) a política externa do período teve impacto direto na política interna, haja vista que evidenciava a contradição entre o autoritarismo do Estado Novo de Vargas e o apoio às forças aliadas na Segunda Guerra, que lutavam em prol da liberdade e da democracia.

A Política Externa Brasileira durante a Nova República (1945-1961) mostrou-se inconstante com momentos de alinhamento e distanciamento, além de maior autonomia em relação aos

EUA. A política externa brasileira no pós-guerra mostra-se como um dos principais momentos de aproximação entre Brasil e EUA. Nesse período, os países europeus estavam devastados pela Segunda Guerra e o governo brasileiro, refletindo os interesses das classes sociais mais altas, se amparava no anticomunismo. A perspectiva era que o Brasil poderia ser o aliado dos EUA na América do Sul e que esta aliança traria ganhos econômicos (OLIVEIRA, 2017).

A agenda internacional norte-americana estava voltada para a reconstrução da Europa e contenção do avanço soviético. Verificou-se a importância de ampliar as parcerias e ganhar maior autonomia internacional, sem romper a relação com os EUA. Após a Segunda Guerra criou-se uma nova ordem mundial que norteava os três principais setores: político, o econômico-financeiro e o comercial, favorecendo as relações multilaterais no âmbito internacional e dando início ao sistema moderno de relações internacionais.

A conduta da Política Externa durante os Governos de Vargas, no período de 1937-1945, de Dutra no período de 1946 a 1951, novamente de Vargas de 1951- 1954, de Café Filho no período de 1954-1955 e no Governo Juscelino Kubitschek de 1956 a 1961, pode ser entendida como uma política de cooperação, com singularidades que marcaram a série histórica da evolução da Política Externa do Brasil.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e o início da Guerra fria, o sistema internacional não se ampliou, visto que o mundo defrontava-se com a política-ideológica em consequência da bipolaridade EUA-URSS. O Brasil ficou sob a hegemonia norte-americana, política, cultural e economicamente. Cervo e Bueno (2015) apresentam que esse sistema da intervenção da cultura norte-americana sobre o Brasil é considerado um curso estratégico refletindo-se em ganhos concretos sobre os valores políticos ou ideológicos.

O pragmatismo da política externa brasileira levou ao abandono da concepção do uso da potência para obter ganhos externos e a moralização da conduta. A política externa pragmática apresentou um formato mais consistente em comparação aos governos anteriores.

Essa nova perspectiva da política externa brasileira de caráter mais universalista, seguiu as mudanças que ocorreram na esfera internacional, como a independência dos países africanos e o deslocamento do eixo político entre Leste-Oeste para o Norte-Sul. Deu-se também a

necessidade de adaptação à nova realidade econômica e social nacional, buscando mercados para produtos primários e manufaturados. O Brasil assumiu uma posição de não alinhamento, em relação à problemática da Guerra Fria. O país tinha o intuito de aproximar-se dos países recém-independentes, e do bloco socialista, prezando pelo multilateralismo, mas sem perder a relação com parceiros tradicionais.

O Brasil e EUA tinham perspectivas diferentes em respeito à economia global, mas na esfera militar e política, os Estados asseguravam objetivos similares, reforçados na gestão do Governo Dutra, de 1946 a 1950. O ponto central da política externa desta fase contestava o comunismo internacional e a política internacional dos EUA. A política externa americana, foi evidenciada com a assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), voltado para a manutenção da paz. Dutra, além de desenvolver este tratado, buscou uma orientação antissoviética e pró-americana com o rompimento das relações diplomáticas com a URSS. O governo acompanhava o voto estadunidense em todas as reuniões internacionais.

Para Vizentini (2003) o governo Dutra possuía uma expectativa exagerada da relação privilegiada com os EUA como o resultado do apoio que ocorreu na Segunda Guerra Mundial e no começo da Guerra Fria. Na verdade, a política norte-americana em relação ao Brasil era dúbia, como é possível reconhecer a importância da América Latina, e não considerar a importância da região no plano econômico? Para Larrañaga (2004), os objetivos da Política Externa do Governo Dutra podem ser definidos como “Alinhamento Incondicional”.

A técnica de polarização de tendências nacionalistas e nas Forças Armadas aumentaram no Governo de Vargas. Cervo (2008) esclarece que tal conflito aconteceu entre os nacionalistas e os chamados “entreguistas”, devido a sua concepção inovadora sobre a participação do investimento estrangeiro na economia nacional.

O primeiro grupo, insuflado na CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, da ONU e estimulado pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros, intencionava uma autonomia diante dos EUA para fomentar o desenvolvimento industrial, com base em uma perspectiva de reforma social. O segundo grupo apoiou-se no liberalismo econômico e nos limites ideológicos identificados pela Escola Superior de Guerra (ESG), ressaltava vantagens da agricultura e o plano de segurança protegido pelos Estados Unidos durante a Guerra Fria. A

intenção era reeditar a política executada durante o primeiro mandato de Vargas, o que foi impossível devido a configuração do cenário mundial e regional.

Vargas tentou efetivar um artifício cívico que significava apoiar os EUA no planejamento estratégico-político da Guerra Fria, com vista a obter uma colaboração para o desenvolvimento brasileiro (VIZENTINI, 2003). Vargas buscou a multilateralização das relações internacionais, mas foi impedido pelos conflitos internos, já que a oposição articulava diretamente com os EUA, isolando o governo. A política externa do presidente buscava dar concessões aos EUA, desagradando assim os militares patriotas, o que favoreceu para o afastamento relacionado à sua base de poder. A crise política interna passou a influenciar nas relações exteriores.

2.3 O retrocesso na Política Externa após 1954

Iniciada no Governo de Café Filho e em uma parcela de Juscelino Kubitschek, de 1954 a 1958 a política externa brasileira sofreu um grande retrocesso. De acordo com Vizentini (2003) o Governo de Café Filho caracteriza-se pela plena “abertura da economia ao capitalismo global e pelo regresso do Alinhamento Automático relativamente à diplomacia dos EUA”, assim como se deu no Governo Dutra. O projeto que favorecia o desenvolvimento foi esquecido devido ao liberalismo econômico, enquanto o artifício nacionalista desaparecia nas atitudes do governo.

Cervo e Bueno (2015) dissertam que com a subida de Café Filho à presidência da República emergiu também ao poder indivíduos favoráveis a uma tendência mais acolhedora ao capital estrangeiro, o que facilitava relacionamento com os EUA. Assim, durante este período, o Estado percebeu a vantagem para negociar empréstimos com instituições financeiras norte-americanas, planejando a sustentabilidade para o seu desenvolvimento. Além disso, foram diversos os acordos específicos entre Brasil e EUA, sobretudo com a cooperação no setor de energia nuclear.

Para os nacionalistas, os acordos firmados só favoreciam aos EUA, inclusive levantando o questionamento sobre mudanças na política nuclear do Brasil em função dos interesses norte-americanos. A Política Externa do Brasil ampliada naquele período pode ser interpretada

como um regresso ao Governo Dutra, sobretudo nas relações com os EUA, caracterizando-se um período de “Alinhamento Pragmático” (CERVO, 2008).

No Governo de JK a partir de 1956, a Política Externa não sofreu grandes alterações, mantendo o Alinhamento Automático com relação aos EUA, atuando por uma diplomacia hemisférica. Mantinha-se a abertura do investimento internacional, entretanto, Juscelino tinha a convicção da industrialização amparada em bens de consumo duráveis para as classes média e alta, promovendo a industrialização buscando uma associação desenvolvimentista.

Essa lacuna foi finalizada em 1958 quando JK retomou o artifício ufanista em termos parecidos aos de Getúlio. A evolução e recharacterização da economia do Brasil aconteceu pelo uso da Política Externa como mecanismo estratégico para alcançar a industrialização do Estado (VIZENTINI, 2003).

Cervo (2008) esclarece que para tirar o Estado do retardo seriam necessárias reformas internas e alterações na relação do Brasil com as nações. JK implementou a Política Internacional, no início de seu governo, negociou acordos nacionais e/ou internacionais, visando melhorar a condição do café e buscando fontes de financiamento externo, como o Banco Mundial. O projeto desenvolvimentista de JK contemplava a ampla colaboração do capital estrangeiro, o que resultou em uma política para atraí-lo, no que obteve sucesso, devido à conjuntura internacional favorável. Com seu plano de desenvolvimento, inclusive econômico, o governo de JK teve êxito também no campo político (SABA, 2002).

A crise do projeto “50 anos em 5”, o surgimento da Comunidade Econômica Europeia (CEE), a reeleição de Eisenhower e a insatisfação latino-americana e as pressões do FMI são apontados como fatos que motivaram o governo a elaborar a Operação Pan-Americana (OPA), em 1958.

A OPA pode ser conceituada como uma política nova que buscava naturalizar a política externa nacional, já que limitava ao contexto dos EUA, enfatizando a postura mais atuante e autônoma do Brasil na Política Internacional; o combate ao subdesenvolvimento na América Latina e mostrava-se como uma iniciativa de caráter e objetivos multilaterais, sem pretensões de liderança (CERVO E BUENO, 2015).

JK então projetou a Política Externa Brasileira além das fronteiras, resultando uma estreita associação com o capital estrangeiro e as multinacionais, aumentando a abertura externa.

2.4 A autonomia do Brasil e a Política Externa Independente - PEI

O momento de maior autonomia do Brasil em relação aos EUA deu-se durante os governos de Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964), com a Política Externa Independente - PEI, uma estratégia de ação internacional do governo brasileiro para expandir seu poder de negociação no cenário externo, através da ampliação de parcerias econômicas e políticas para além das grandes potências.

A PEI lançada por Jânio Quadros em 1961 tinha como objetivos alavancar as vendas internacionais brasileiras, a proteção do direito internacional, e a não manifestação nas questões internas de outros países, priorizando uma política pacata, de desarmamento, apoio à descolonização dos lugares dependentes e a criação soberana de planos domésticos de ampliação da ajuda externa. Tal diplomacia fundamentava-se nas demandas da economia brasileira, que revelavam para a globalização da política externa, tornando-a independente dos EUA, que não colaboravam com a economia doméstica como almejavam as classes favorecidas.

O programa de austeridade intencionava agradar o capital internacional, os setores populares através da mudança e uma burguesia pequena por meio da moral com que encarava as desordens de corrupção. Contudo, Jânio Quadros estava, de facto, ampliando a oposição a seu Governo, pois à direita, assim como os EUA eram contra sua política exterior, ao passo que a esquerda e as frações populares depreciavam o pacote económico-financeiro instituído.

As iniciativas para estabelecer relações diplomático-comerciais com os países socialistas como a URSS e o lado Leste da Europa, o apoio pela autonomia das colónias africanas de Portugal, a proteção da não intromissão em relação à Revolução Cubana, a associação e colaboração com a Argentina por meio do Tratado de Uruguiana e o discurso nacionalista podem ser indicados como fatores que desmotivaram os EUA.

O Governo de João Goulart foi marcado pela inércia. Na esfera diplomática, o Chanceler Santiago Dantas, examinou a PEI como proteção dos interesses nacionais, com enfoque no desenvolvimento e na reforma social. Embora não tenha sido plenamente implementada, a PEI ocasionou grandes conflitos com os EUA, por conta da recusa brasileira em relação à exclusão de Cuba da OEA, à política de restituição de empresas estrangeiras realizada por Leonel Brizola e outros governadores e à cooperação com países socialistas e com países nacionalistas da América Latina.

Com o golpe militar de 1964, iniciou-se o regime militar e uma nova etapa da política externa brasileira. O Governo Castelo Branco (1964-1967) mostrou-se como um verdadeiro recuo em relação às políticas anteriores, afastando-se do terceiro-mundo, o multilateralismo e a dimensão global da PEI, retrocedendo para uma aliança inconsciente com os EUA e para uma diplomacia hemisférica e bilateral, com fundamento na geopolítica habitual da Guerra Fria, buscando receber apoio econômico. Em 1964, o Brasil suspendeu relações com Cuba e enviou homens à República Dominicana. No ano seguinte sob o aval da OEA, onde amparava os EUA na expectativa de formar uma Força Interamericana de Defesa. Tal fase constituiu um período ático, com alinhamento automático face aos EUA, anti-esquerdista. Ficou evidente a concepção "liberal-imperialista", amparada no princípio de uma diplomacia dependente. Salienta-se que esse alinhamento não foi tão profundo, visto que a submissão externa foi resultado de problemas internos (OLIVEIRA, 2017).

Já durante o Governo de Costa e Silva (1967 -1974), o relacionamento internacional representou uma descontinuação em relação ao Governo passado. A Diplomacia da Prosperidade pregava uma política externa inclinada à autonomia e ao desenvolvimento, semelhante à PEI, contudo sem evidenciar à reforma social.

Salientava que o embate entre os EUA e a URSS fazia surgir a rivalidade Norte-Sul, resultando na definição do Brasil como nação do Terceiro Mundo, pretendendo mudar as regras indevidas do sistema internacional. Tal posicionamento na II UNCTAD teve como consequência a indicação do representante brasileiro para o recém-criado Grupo dos 77, assim como a recusa em assinar o Tratado de não proliferação Nuclear (TNP). Este período caracterizou-se pelo retorno da diplomacia orientada ao “interesse nacional” do desenvolvimento, porém refletido por um discurso voltado aos limites ideológicos,

principalmente devido a aspectos da política interna, como os conflitos abertos com os grupos de oposição, inclusive com luta armada. A conjuntura interna permitiu certa convergência com os EUA, simultâneo ao fenômeno do "milagre econômico". Essa aliança com autonomia foi também por conta da atual dimensão da estratégia dos EUA que se amparava em aliados da região.

2.5 A Política Externa e o Regime Militar

Durante a ditadura militar não é possível dizer que a política externa recebeu a devida atenção, pois as diretrizes que norteiam a Política Externa Brasileira não foram continuas. Segundo Oliveira (2017) este momento reflete mais notoriamente o movimento pendular de aproximação-distanciamento em relação aos Estados Unidos.

Os anos do regime militar caracterizam-se por um retrocesso no alinhamento com os EUA e o período foi marcado por 'fronteiras ideológicas', o interesse dos países nas relações exteriores e no desenvolvimento nacional.

De acordo com Pinheiro (2010) o Brasil como principal aliado da grande potência pautava grande parte das ações brasileiras no exterior, após a década de 1970, especialmente após o governo de Geisel (1974-1979), quando a concepção de universalismo volta a ingressar na agenda externa brasileira, em concordância com um projeto de desenvolvimento. Insta ressaltar que o cenário era da crise do petróleo. A definição interna dos interesses e as transformações no cenário internacional depois do primeiro conflito petrolífero, concederam ao Governo Geisel aumentar esse recurso através do "Pragmatismo Responsável e Ecumênico".

Segundo Cursini (2020, p. 241) essa postura do governo brasileiro fortalecia "o caráter nacionalista brasileiro concomitantemente à manutenção do respeito ao capitalismo norte-americano, e em detrimento da expansão territorial da União Soviética". Tal pragmatismo indicava uma política externa onde os interesses nacionais não se submeteriam às pressões estrangeiras, principalmente às dos EUA. Essa perspectiva afastava o Brasil do alinhamento perante a política externa dos EUA.

2.6 A Política Externa de 1974 a 1990

No período de 1974 a 1985, durante os Governos Geisel e Figueiredo o Pragmatismo Responsável recuperou o contexto da PEI com uma postura conservadora e apresentou um grande avanço, principalmente na diversificação de parceiros comerciais para as exportações. A esse movimento atribui-se a concepção de pragmatismo da Política Externa como fator preponderante para a aproximação do governo militar com a China, países da África e do Oriente Médio. Tratou-se do ápice mundialização da política externa brasileira.

A redemocratização pouco mudou a diplomacia de Geisel, embora a segunda metade da década de 80 tenha visto a concretização de uma conjuntura internacional diferente, que ocasionou a crise do multilateralismo a partir de 1990. Nesse período predominou a concepção capitalista.

A política internacional, com exceção da do Governo Castelo Branco, mostra-se como um mecanismo de apoio ao desenvolvimento da indústria e da economia. Tal política, instituída ao longo do regime militar levou à busca de uma maior autonomia internacional. A industrialização tornava imprescindível a busca por mercados para os produtos primários e manufaturados, de serviços, e, portanto, as relações com os continentes foram de suma importância.

Era necessário o país importar tecnologia, máquinas e capital, fortalecer as relações com o Norte capitalista, destacando os pólos emergentes da Europa, Japão e da União Soviética. Devido ao primeiro choque petrolífero, a importação de petróleo se tornou uma questão estratégica, e ocasionou uma aproximação na relação com os países produtores, como o Oriente Médio.

A política externa aplicada como ferramenta de crescimento da produção industrial e da infraestrutura associada aos resultados do esgotamento das hegemonias no sistema internacional, ajustou a importância de reconfigurar as relações com os EUA, resultando maior independência à diplomacia brasileira. Para distanciar-se da acentuada subordinação diante da nação norte-americana e para negociar termos mais vantajosos, o Brasil diversificou sua representação para outros países capitalistas, ampliou sua atuação nas Instituições Internacionais e procurou formar elos com o terceiro mundo e com os países socialistas. Deste

modo, o equilíbrio Norte-Sul passou a concorrer com o nível Sul-Sul e a transversal Sul-Leste. Era o ápice do processo de multilateralização, levando a internacionalização da representação diplomática brasileira.

As conexões com países socialistas, e com países importantes do Oriente, criaram relações independentes entre potências medianas. Embora um avanço, essa política ficou abaixo de suas possibilidades, considerando as potencialidades político-diplomáticas do país, principalmente devido a questões internas como a estrutura social excludente. Em contrapartida, o alto grau de internacionalização da economia brasileira estimulou setores empresariais, governamentais e políticos a apostarem na dependência como condição para manter as estruturas sociais internas.

A política externa da Nova República evoluiu com o fim do regime militar. Por volta de 1985, o Ministro Olavo Setúbal decidiu acabar com o pensamento diplomático do Universalismo e do Pragmatismo Responsável com o intuito de tracionar oportunidades individuais, em parceria com os EUA para se tornar um país de Primeiro Mundo. Deu-se realce ao distanciamento do Terceiro Mundo e de suas demandas. A sua política respaldava-se no contexto internacional, caracterizado pela tentativa estadunidense de confirmar sua influência, pelas incertezas e mudanças do socialismo com a subida de Gorbachov e pelo aumento dos desafios do Terceiro Mundo. Na Reunião de Cúpula do G7, ocorrida em 1985, em Cancun, o diálogo entre o Norte e o Sul foi esquecido. O Itamaraty suportou essa diretriz similar à diplomacia de Castelo Branco.

Saba (2002) relata que o Presidente Sarney procurou acabar com a impressão de que o Brasil não realçava motivações pela América Latina e, para tanto, normaliza as relações com Cuba.

No início de 1986, o Chanceler foi substituído por Abreu Sodré que instituiu a reparação das relações diplomáticas com Cuba. A colaboração com a União Soviética se expandiu, particularmente devido à Perestroika, porém, a tensão soviética decepcionou esses planos. O comércio e projetos na área de tecnologia em relação à China, foram desenvolvidos, principalmente no setor espacial. Em relação ao Terceiro Mundo e aos organismos internacionais, Sarney manteve a linha de Geisel. No Japão, Oriente Médio, África e Europa Ocidental, a política foi idêntica à do Governo Figueiredo.

De acordo com Vizentini (2003) o Brasil conduzia sua Política Internacional buscando a integração diplomática com seus aliados históricos, fixando acordos e discursos intensos especialmente com a América do Sul. A medida que se alinhavam as chances de desempenho do Brasil no âmbito internacional, mais a região sul-americana era considerada relevante, sendo priorizada a colaboração com a Argentina. Objetivando tracionar o desenvolvimento regional e nacional, em 1985, através da Declaração do Iguaçu foi definida uma representação para analisar a cooperação entre os dois países. A Ata para Integração e Cooperação Econômica, que antecipava a ativação das trocas comerciais, foi assinada no ano seguinte.

Finalmente, em 1988 visando a formação de um mercado comum entre os dois países num prazo de dez anos, firmou-se o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Brasil – Argentina. Para o governo brasileiro a cooperação autorizava expandir a base da região para a introdução internacional do Estado, num percurso que resultou na criação do Mercosul, em 1991. (VIZENTINI, 2003).

Segundo Larrañaga (2004, p. 215) a Política Externa do período apresentava como pontos principais a convivência de paz e a colaboração com os integrantes da comunidade internacional; restauração do relacionamento institucional com a Cuba; manipulação da diplomacia de convencimento, o engajamento e a tensão para alcançar as vontades nacionais; tonificar a relevância do Brasil na disputa dos países; seguir uma orientação diplomática para adotar os pactos da ONU sobre Direitos Humanos; condenar às guerras e reafirmar a importância da solução pacífica das controvérsias; reafirmar o posicionamento de não intervenção nos assuntos internos de outros Estados; defender a proteção aos insultos e conservação da supremacia e da unidade regional dos Estados; contribuir para a cooperação internacional pacífica e estabelecer uma interdependência recíproca.

Em 1989, a situação da política externa brasileira fica desgastada, devido as intimidações da hiperinflação e o aumento da crise social, desencadeando a corrida presidencial. Collor foi eleito, encerrando uma era na história do Brasil e abrindo caminho para o neoliberalismo.

2.7 Os anos 90 e a busca pela credibilidade internacional

Durante a década de 1990, a política externa brasileira enfrentou um novo momento. Enquanto na década anterior a Política Externa estava em segundo plano na agenda política

nacional, devido à crise econômica e social que atingiu o país, na década seguinte a agenda externa ficou marcada pela busca de credibilidade internacional, especialmente na questão econômica.

As ações do Brasil no âmbito internacional foram definidas pelo aumento do envolvimento em organizações internacionais e foros multilaterais, além da adesão a acordos internacionais, com o intuito de garantir uma boa reputação ao país em nível global. Destaca-se a adesão ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), após trinta anos de recusa em assiná-lo.

A nova postura da Política Externa Brasileira se enquadrava no contexto de implantar um projeto neoliberal no país. Atribui-se relevância às instituições internacionais, especialmente as de cunho financeiro como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Houve uma predominância das relações com parceiros tradicionais e grandes potências no período. Deu-se maior atenção para o âmbito interno e aos países vizinhos, sobretudo em oposição à proposta de formação da Área de Livre Comércio das Américas, a ALCA. No mesmo período surgiu o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), em 1991. (ALVES, FREIXO e PEDONE, 2011).

Para Cervo (2008), a abertura da economia do Brasil, gerou uma nova dificuldade para as Relações Comerciais do país, parando de figurar como um mecanismo relevante de desenvolvimento e transformando-se em “objeto” subordinado da estabilidade financeira.

A participação do Brasil no Comércio Mundial foi relevante, o Comércio Exterior tornou-se uma atividade necessária para a estabilidade financeira-econômica do país. O Governo Collor promoveu a suspensão dos interesses das elites em relação à política e economia nacional.

Larrañaga (2003) leciona que o Governo Collor tinha como prioridades a atualização da Agenda Internacional; construção de uma Agenda positiva com os EUA; desrotular o perfil de terceiro mundo do Brasil; conduzir diplomaticamente a Conferência conhecida como ECO-92, negociar e assinar do Tratado de Assunção (Mercosul). Com tais ações o governo planejava aumentar a competitividade, inserindo o Estado em novos mercados, melhorando o intercâmbio tecnológico e garantindo o novo desenvolvimento. De acordo com Vizentini (2003) tais ações não se traduziram em bons resultados, devido à perda de apoio político e

escândalos de corrupção, o que causou a renúncia de Collor ao cargo para evitar a sua cassação.

Deve-se esclarecer que um comércio de *Global Trader* refere-se a países de interesses diversificados, os quais só podem ser adequadamente atendidos em um sistema de comércio multilateral, não discriminatório. A introdução do Brasil na economia mundial não ocorre apenas pela via comercial, em termos de acesso a mercados de bens; mas requer também, acesso ao mercado de capitais e de tecnologia. Mesmo no plano do comércio de bens, o Brasil mostra-se como um *Global Trader* com interesses diversificados e com uma preferência pelo sistema de comércio multilateral. Nesse contexto, o Mercosul, como área de livre comércio produziu excelentes resultados.

Em 1992, Itamar Franco apresenta-se como Presidente do Brasil defendendo o mérito da noção de supremacia nacional e ressaltando o diferencial da participação internacional na economia de um País em processo de evolução. Percebe-se uma visão contrária a do Ex-Presidente Collor. O Ministro das Relações Exteriores do Governo Collor, Fernando Henrique Cardoso, buscou inserir o Brasil no contexto internacional, determinar como acordos no plano global à proteção da democracia, direitos humanos, liberdades individuais e justiça social com desenvolvimento, oferecendo solução de paz para as diversas esferas.

Vizentini (2003) destaca que Itamar Franco buscou fortalecer a presença do Brasil no âmbito internacional a partir de uma agenda de integração econômica regional e multilateral, na participação do Brasil como componente do Conselho de Segurança da ONU integrando missões de paz, com uma agenda pautada no desenvolvimento e fortalecimento de parcerias com os Estados geograficamente mais próximos e os de língua portuguesa, buscando tornar o Brasil mais assíduo regionalmente e com maior articulação no cenário mundial.

Ao longo desse período, com o surgimento das políticas neoliberais, acontece o colapso com o multilateralismo e o desenvolvimentismo. O Mercosul era um mero projeto de redimensionamento da introdução global dos países da região. Quando os EUA declararam a promoção para a formação do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), como resposta a criação do Mercosul e da União Europeia, em 1993, o Brasil reagiu soltando a idéia da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) e estipulando, com os países vizinhos e

africanos, a Zona de Paz e a Cooperação do Atlântico Sul (ZoPaCAS), como mecanismo de círculos convergentes a partir do Mercosul.

O Ministério da Economia foi assumido por Fernando Henrique Cardoso, em maio de 1993. Para Vizontini (2003) FHC desenvolveu um plano para controlar as contas governamentais e a reforma tributária, sendo que em 1994 implantou-se o Plano Real, com alta taxa de juros para aproximar investimentos estrangeiros. Assim, o Plano Real amparou a economia do Brasil, determinando políticas econômicas, pela adoção de juros altos, equilibrando a inflação e a moeda, contribuindo para a atração de novos investimentos estrangeiros.

Por fim, a política do Governo de Itamar Franco buscou o desenvolvimento do país, sem acordos e vinculado à ética e aos interesses do povo, adequando-se a política do ex-presidente Collor.

A ALCSA impulsionava as demais nações sul-americanas a vincularem-se ao Mercosul através da negociação de acordos de livre comércio. A formação de uma área de integração sul-americana, com o Mercosul como eixo, aumentava a capacidade de persistência frente ao poder de aproximação que o NAFTA representava sobre os países latino-americanos individualmente, como no caso do Chile.

A probabilidade de uma integração regional alargada criou opções para que os países do subcontinente não ficassem vulneráveis às pressões externas para preservar relações privilegiadas com os países desenvolvidos ou participar do antigo NAFTA.

A ZoPaCAS tinha como objetivo formar outro círculo ao redor do Atlântico Sul, por meio da colaboração com o Mercosul e com a África do Sul e com os países pacificados da África Austral. Essa área de desenvolvimento econômico aproveitaria as complementaridades e potenciais existentes. Essa atitude alargou o quadro de cooperação Sul-Sul e abriu uma rota frequente para os Oceanos Índico e Pacífico, possibilitando mais oportunidades para a criação de alianças inteligentes com potências médias e mercados em ascensão do Terceiro Mundo. O Brasil começou a preencher uma área de hegemonia regional, provocando desentendimento e concorrência com os EUA. O Mercosul transformou-se em um motivo de afeição na esfera internacional, em meio às rivalidades entre os blocos do hemisfério Norte. (OLIVEIRA, 2017)

2.8 De Fernando Henrique Cardoso a Michel Temer

Fernando Henrique Cardoso aproveitando-se do êxito do Plano Real torna-se Presidente e é reeleito, governando o Brasil entre 1994 a 2002. No dia em que o NAFTA iniciou, despontou o tumulto Zapatista no sul do México. Em meio as tensões políticas, no final de 1994, o candidato oficial à presidência da República desse país, foi assassinado. Assim, irrompeu-se a crise cambial e financeira, que teve repercussão em toda a América Latina, fortalecendo os setores políticos norte-americanos contra o NAFTA. Os republicanos conquistam as eleições legislativas nos EUA, prejudicando a aprovação do fast track, fração fundamental para preservar os países latino-americanos virados à integração com o norte. Nesse período, em 1994, foi lançada, na Cúpula das Américas, a iniciativa da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

No plano diplomático, Luiz Felipe Lampreia é nomeado por FHC como Ministro das Relações Exteriores, e tira as funções do Itamaraty, este órgão mostrava-se como um ponto de objeção do projeto nacional desenvolvimentista, paralelamente, FHC introduzia a diplomacia presidencial e conduzia a política externa brasileira diretamente, deixando os aspectos burocráticos e técnicos das iniciativas políticas e econômicas serem definidas fora do Ministério de Relações Exteriores.

Para Larrañaga (2004) FHC deu destaque ao Brasil frente a outras potências através da diplomacia presidencial, devido ao grande potencial do país e pelo modelo do presidente no que se refere ao relacionamento internacional.

Cabe esclarecer que a diplomacia presidencial, diplomacia de cúpula ou diplomacia de mandatários são nomenclaturas utilizadas para descrever o mesmo instrumento político-diplomático que, num país como o Brasil refere-se a direção particular de assuntos de política externa, fora da prática ou das atividades extra oficiais, pelo presidente, ou, no caso de um sistema parlamentarista, pelo chefe de estado e/ou de governo (DANESE, 2017).

Vizentini (2003) aponta que FHC colaborou para a expansão do universalismo da política externa nacional através de uma diplomacia pessoal, buscando avançar na integração regional enfatizando o Mercosul; incentivar a técnica de diferenciação de parceiros no relacionamento bilateral; persistir com às organizações econômicas multilaterais no modelo de

multilateralismo e intensificar esforços para destacar a condição de potência internacional do Brasil, convertendo-se em um membro permanente no Conselho de Segurança da ONU considerando como argumentos o tamanho de seu território, seu contingente populacional, assim como figurar entre os dez maiores contribuintes do orçamento da ONU.

Larrañaga (2004) sinaliza FHC como um governante que representou uma mudança importante na Política Externa Brasileira, por conta de uma política exterior amparada desenvolvimento nacional do Estado e a internacionalização, colaborando para a autonomia e tática de desenvolvimento e reposicionando seu perfil internacional e agregador.

A Política Externa do Brasil durante os anos 2000 foi marcada pelo retorno de princípios inerentes a PEI. O crescente descontentamento com o projeto neoliberal e a ascensão de movimentos de esquerda na América do Sul, proporcionou a retomada do projeto desenvolvimentista, impactando significativamente na atuação brasileira internacional.

O paradigma neoliberal de inserção internacional se manteve durante os governos de Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, cada um ajustando ou recuperando pontos da matriz desenvolvimentista em conformidades com seus programas.

Na segunda gestão do governo de FHC, a política externa do país enfrentou um novo reajuste, indicando uma exaustão da matriz neo liberal, principalmente depois da crise financeira de 1999, demonstrando a fragilidade externa do país. Outras ocorrências podem ser associados a esse enfraquecimento como o insucesso da Reunião de Seattle, a evacuação da ONU e o unilateralismo dos EUA, a segurança dos compromissos internacionais pós-11 de Setembro de 2001 e as frequentes tensões financeiras e volatilidade, como a proteção econômica. FHC passou a criticar a estrutura do sistema internacional.

Semelhante a PEI, a Política Externa Brasileira dos anos 2000 voltou-se para a diversificação de parcerias comerciais e políticas. Priorizou-se os países vizinhos e a integração regional, além de expandir a aproximação com os países do Sul, sob a concepção de Cooperação Sul-Sul e com países em desenvolvimento, como China, Rússia, Índia e África do Sul, proporcionando a criação de arranjos políticos como os BRICS, o IBAS e a Unasul. O período foi marcado pela atuação contínua e assertiva do país no âmbito internacional, no que tange a participação em organizações internacionais e foros multilaterais e em relações bilaterais.

Em 2001 e 2002 surgiram duras críticas à atuação internacional do país no âmbito interno, por diplomatas, empresários e por políticos, que foram assimiladas pelo governo. Os empresários brasileiros cobravam mais pragmatismo e menos idealismo, de modo que o otimismo liberal foi permutado pelo governo por uma rejeição à globalização assimétrica, mas sem retomar o pensamento de terceiro-mundista. A política externa empenhou-se em retomar o pensamento de que o sistema global é influenciado por desequilíbrios que causam uma disseminação desproporcional de poder, principalmente no intercâmbio comercial demonstrando a substituição de uma matriz por outra, com contornos neodesenvolvimentistas.

A agenda externa brasileira, geralmente voltada para questões comerciais foi ampliada. A liderança da Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH) e a iniciativa em negociar o programa nuclear do Irã, junto à Turquia, são exemplos dessa atuação ativa do Brasil na esfera internacional. (CERVO, 2008)

Em relação à política externa do governo de Luiz Inácio ‘Lula’ da Silva (2003-2010), Almeida (2004) esclarece:

Do ponto de vista da legitimação política da ação diplomática, grande parte do discurso governamental, não apenas nessa área, mas principalmente nessa vertente, tem se dedicado a enfatizar as diferenças em relação às posições e políticas do governo anterior, geralmente para demarcar linhas de ruptura e evidenciar a nova postura governamental. A diplomacia do governo Lula já foi chamada de “ativa e altiva” por seu próprio chefe, o embaixador Celso Amorim, e certamente ela traz a marca de um ativismo exemplar, evidenciado em dezenas, ou mais propriamente centenas, de viagens e visitas bilaterais do chefe de governo e seu chanceler, no Brasil e no exterior, ademais da intensa participação, executiva e técnica, em quase todos os foros relevantes abertos ao engenho e arte da diplomacia brasileira, conhecida por ser extremamente profissional e bem preparada substantivamente. A maior parte das novas iniciativas se situa na vertente das negociações comerciais internacionais e na busca de uma ativa coordenação política com atores relevantes da política mundial, geralmente parceiros independentes no mundo em desenvolvimento, com destaque para a Índia, a África do Sul e a China, ademais dos países vizinhos da América do Sul. Muitas dessas novas iniciativas constituem, na verdade, desdobramentos e reforço de ações já em curso na administração anterior, embora com nova roupagem e novas ênfases conceituais, o que as colocaria mais na linha da “continuidade” do que na de “ruptura”. Exemplos podem ser citados na opção preferencial pelo Mercosul e pelos acordos no contexto sul-americano, assim como no desenvolvimento de relações mais próximas com aqueles mesmos parceiros identificados no parágrafo anterior. Entretanto, as inovações conceituais e as diferenças práticas são evidentes, o que cabe enfatizar desde já, e a isso se dedica o presente ensaio. (ALMEIDA, 2004, pp. 162-163).

A política externa brasileira se estruturou sobre uma nova matriz de inserção internacional, que constitui a superação do modelo de inserção internacional do país dos anos 1990. A nova matriz de política externa tinha como características o aprofundamento da integração regional, a retomada da tradição multilateral brasileira, um novo perfil crítico das relações assimétricas entre os Estados, a busca de parcerias estratégicas com países semelhantes em todos os continentes e uma reaproximação aos países de Terceiro Mundo, bem como a manutenção de relações com os países desenvolvidos. (TORREAO E MULLER FILHO, 2004).

Segundo Amorim (2005), Ministro das Relações Exteriores durante o Governo Lula, a diplomacia brasileira passou por um momento de grande dinamismo, ampliando as relações externas do Brasil, adotando uma postura firme e ativa nas negociações multilaterais, visando garantir um espaço regulatório internacional justo e equilibrado, preservando a capacidade soberana do país de definir o modelo de desenvolvimento desejado com uma maior equanimidade nas relações internacionais.

Também em janeiro de 2003, ocorreu um fato que marcaria a inflexão do governo brasileiro para uma atitude de solidariedade ativa nas questões regionais. Ao princípio da "não-intervenção", tão importante na tradição diplomática brasileira, veio somar-se o da "não-indiferença". De fato, do mesmo modo que não cabe interferir no direito soberano de cada povo de resolver seus próprios problemas, é preciso que os países com capacidade demonstrem disposição de colaborar, sempre que chamados, sobretudo quando são evidentes os sinais de crise política e social. (AMORIM, 2005, p.1)

No discurso de posse o Presidente Lula, anunciou uma inflexão na política externa desenvolvida no Governo Cardoso, visando à construção de uma nova matriz de política internacional. O Governo Lula iria idealizar a Política Externa para atingir a condição de Estado soberano diante do globo, percebendo o que se caracteriza como *"Global Player"*.

A política externa refletiria os anseios de mudança, orientados por uma perspectiva humanista e como um instrumento de desenvolvimento, como a promoção do comércio exterior, a capacitação através de tecnologias e a busca de investimentos produtivos, a integração regional e as negociações comerciais com outros mercados. Em relação às negociações comerciais, Lula criticou o protecionismo dos países desenvolvidos que prejudicam os setores exportadores do Brasil (ALMEIDA, 2004).

Souza Neto (2011) argumenta que o desempenho internacional do Brasil no período caracterizou-se por uma resistente diplomacia presidencial, favorecida pela imagem do presidente Lula na esfera internacional, sendo relevante para confirmar o engajamento da nação com o desenvolvimento, legitimidade e isonomia social a nível global, assim como fez FHC.

Para Vizentini (2003) Governo Lula pode ter sua atuação fracionada nos seguintes aspectos: Social, Político e Económico. No social, são estabelecidas políticas e ações sociais, figurando como um esforço de construção de uma referência alternativa em face da globalização neoliberal. No político diplomático, amplia-se o destaque global e o fortalecimento dos interesses domésticos, utilizando da confiabilidade conquistada pela economia estável. No terceiro são formados os alicerces para os outros dois aspectos por meio de uma política económica extensa, rigorosa e conveniente com a dimensão das grandes potências, refletida como uma sequência do governo FHC.

De acordo com Pineiro, Lima e Hirst (2010) a Política Internacional do Governo Lula pode ser percebida por compromissos que buscam objetivos convencionais, destaque no plano global e como meio de promoção na ordem mundial, a diplomacia, procurando a direção internacional e inserção do planejamento do Brasil em tendência mundial. A mudança causada na Política Externa pelo Governo Lula representada pela inserção de Compromissos Sociais na Política Externa e pela adesão de uma posição correta em relação á reforma de organizações multilaterais, buscando objetivos comuns ao governo antecessor e moldando-se como eixo para o desenvolvimento da economia do Estado e como a busca pela soberania.

A aceitação do país às regras internacionais através de alianças Sul-Sul, regionais e de compromissos com outros parceiros como o Oriente Médio, Europa Oriental, China, Ásia-Pacífico, África e outros, permitiu a redução das desigualdades nas relações externas com os Estados mais influentes e aumento da capacidade de negociação nacional (VIGEVANI E CEPALUNI, 2007).

Em relação à área regional, a agenda prioritária foi a reestruturação do Mercosul e a integração da América do Sul, gerando um ambiente para a governança do Brasil. Ofereceu-se aos países do continente uma cooperação para recuperar o crescimento económico, a

efetiva integração física (IIRSA) e uma ação estratégica no plano global para reverter à marginalização da região.

Dilma Rousseff (2010 -2016) destacou-se como a primeira presidente feminina do Brasil com o apoio do ex-presidente Lula que logrou êxito durante seus mandatos frente a política externa brasileira. Dilma teria que impor um “estilo de liderança próprio”. Desde o início de seu governo, a Presidente Dilma Rousseff manteve o grupo dos autonomistas em postos importantes no Itamaraty.

Durante a gestão Michel Temer o cargo mais alto do Ministério de Relações Exteriores não foi ocupado por diplomatas de carreira, mas por políticos de sua base aliada, José Serra e por Aloysio Nunes, ambos do PSDB. Posteriormente, o Decreto nº 9.683, de 9 de janeiro de 2019, assinado por Jair Bolsonaro, autorizou essa prática em caráter permanente e também previu a possibilidade de diplomatas em nível inferior na carreira ocuparem funções até então desempenhadas apenas por diplomatas em nível superior.

A diplomacia e o papel da Presidência como mecanismo de equilíbrio de política externa foram abandonados. A vontade política de articular perspectivas favoráveis à projeção global do país e à construção de uma liderança regional também não teve continuidade. Do contrário, a Presidente mostrou preferência por tratar de problemas internos em detrimento das temáticas externas, principalmente para os que apresentassem ganhos indefinidos, não mensuráveis em um curto espaço de tempo. Segundo Saraiva (2014) as mudanças na política externa foram progressivas, não destoando muito dos preceitos instituídos por Lula, mas a pró-atividade brasileira foi reduzida.

A Diplomacia existe para defender o Estado, não apenas o governo. A perenidade da política externa brasileira, com uma linha de coerência suprapartidária ligada, como a maioria dos países, aos interesses econômicos, que são permanentes. No caso brasileiro, isso vai ainda mais longe: as determinações nessa política externa estão na Constituição” (HAAG, 2013, *online*).

Essas palavras proferidas pelo embaixador Fernando de Melo Barreto sintetizam a política externa brasileira. O autor esclarece que o Itamaraty é uma “rocha de estabilidade” embora ao longo do contexto histórico da política externa sejam evidenciadas diferenças sutis de prioridade, momentos de ruptura guiados pela área internacional. De modo geral não houve grandes alterações na política tradicional.

Uma parte relevante da doutrina voltada à política externa brasileira refere-se à definição do posicionamento internacional do Brasil, no período anterior aos anos 1990, concentrado no Itamaraty e, posteriormente, onde um maior número de atores participaria do processo decisório, como um fator que enfraqueceria o Itamaraty, ao longo do processo de democratização, na formulação da política externa brasileira, em contraste com o período anterior (MARQUES, 2009).

Segundo Farias (2007), no que tange à participação brasileira, no sistema do GATT, no processo decisório que constituía o posicionamento do país, no período de 1973 a 1993, a centralidade do Itamaraty não era facilmente identificada. Em períodos mais recentes, observa-se que o Itamaraty apresentou um papel maior na definição das posições e nas estratégias brasileiras no sistema GATT/OMC e também em outras vertentes de atuação internacional, como se deu no Mercosul (BURGES, 2009).

Desde o início dos anos 1990, a política externa brasileira caracteriza-se como um *“policy regime”* (PRZEWORSKI, 2003). Após um período de transformações no âmbito doméstico e internacional, há um padrão delimitado de inserção internacional devido ao papel que o Itamaraty passou a ter na definição da política externa e comercial brasileira. A manutenção do papel favorável no processo decisório de formulação da política externa brasileira, principalmente, a partir dos anos 1990, deve-se à capacidade de adequação do corpo diplomático às mudanças governamentais, bem como à forma estratégica como o Ministério absorve as pressões internas, de outros órgãos governamentais e não governamentais, que buscam ampliar sua influência no processo decisório.

Para Faria (2008) a maior mobilização de diversos atores domésticos na busca pela ampliação de sua influência no processo de formulação da política externa brasileira estimulou respostas adaptativas do Itamaraty ao longo do tempo.

CAPÍTULO 3. A POLÍTICA COMERCIAL E A INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA

3.1 A Política Comercial do Brasil

Após analisar o contexto histórico que envolve a política externa brasileira verifica-se que ao longo do tempo os Governos e lideranças sociais norteavam-na em busca de possibilidades de desenvolvimento econômico e o aprofundamento da integração regional. De acordo com Lima e Santos (2001) é possível dividir a política de comércio internacional em três paradigmas diversos: o primeiro foi o liberal conservador do século XIX, que foi até 1930, o segundo do Estado desenvolvimentista que ficou entre 1930 e 1989 e o atual paradigma liberal em composição nos anos noventa.

O comércio exterior sofreu inúmeros revezes, devido aos planos econômicos lançados entre 1968 a 1990 com a finalidade de estabilizar a economia brasileira e promover a abertura comercial. O comércio internacional sofre interferência dos governos através da Política Exterior, a qual permite a inserção de ações que possibilitam o aumento das exportações, a redução das importações ou ambos (CHEREM E SENA JR, 2004).

A política comercial brasileira durante a Primeira República ficou caracterizada pelo protecionismo. Os acordos comerciais e as relações tarifárias adotadas foram menos liberais. Durante o período de apogeu do modelo primário-exportador, o Brasil figurou como um grande importador de manufaturados e insumos industriais, pagos com as receitas de exportação de um pequeno conjunto de commodities, destacando-se o café.

Nem mesmo o sistema de licenciamento das importações, desde 1947 como mecanismo designado a despertar o formato de importações, não aconteceu no país uma continuidade na política de comércio. Os regimes alfandegários eram firmados considerando interesses que variam de um momento a outro. Buscava-se expandir as exportações, favorecendo o livre comércio ou proteger a indústria nacional, visando assim o protecionismo ao mercado interno. (BAUMANN, 2013)

Entende-se como livre comércio a associação que permite a livre circulação de mercadorias com taxas alfandegárias reduzidas, resultando em um acordo mútuo entre os países envolvidos e que tende a favorecer as empresas localizadas nesses territórios.

Segundo o autor o Brasil conviveu com desequilíbrios intensos entre a proteção e o livre comércio, mas em nenhum momento transformou a política comercial em bandeira partidária. A compreensão de que a política de comércio internacional adequa as estruturas econômicas primárias, agrícolas ou o incentivo da modernização industrial deu-se em 1940 no Brasil. A imposição do imperialismo que a Grã-Bretanha e demais países capitalistas pressionaram o comércio livre, fez crescer no Brasil o entendimento da proteção ao mercado, amparando o crescimento da economia agrícola e o desenvolvimento industrial.

Desde 1844, as flutuações entre o protecionismo e o livre comércio fizeram o regulamento alfandegário brasileiro revezar entre o protecionismo, em alguns momentos extremos, e o livre comércio que era reivindicado pelos beneficiados com a exportação de agronegócio.

Durante o primeiro governo de Vargas após a Revolução de 1930, no âmbito externo, o desequilíbrio dos preços e a depressão capitalista reproduziam novas objeções para os articuladores da política comercial e, no âmbito interno, a vontade de promover como alternativa política o crescimento industrial foi resultados do reconhecimento de interesses sociais. Mostrava-se imperioso recriar o comércio exterior com vista a buscar resultados que tivessem como consequência a modernização interna.

Para tal em 1931 foi introduzido um outro sistema tarifário. Os países foram convocadas a estabelecer acordos com cláusula de nação mais favorecida e normas específicas para regulamentar o comércio recíproco. Verifica-se que o universalismo e bilateralismo eram características da nova política de comércio exterior. No intervalo de 1931 e 1933, foram assinados 31 acordos dessa categoria, bem como tantos outros até dezembro de 1935, quando os acordos com cláusula ilimitada de nação mais favorecida foram declarados.

Já em 1936, Vargas apresentou os motivos para a suspensão e apontou a relevância de uma nova política de comércio internacional: os acordos antecedentes não estavam produzindo as consequências esperadas, devido a grandes impasses, que neutralizavam seus efeitos, como por exemplo, as tarifas proibitivas, contingenciamento de importações, entre outras.

Verifica-se que a partir de 1935, houve o rompimento do caráter universalista. O governo passou a agir em conformidade com as tendências do comércio internacional. Naquele ano, Vargas cedeu aos EUA um acordo liberal, com cláusula de nação mais favorecida, provocando

reivindicações que consideravam tal regalia desfavorável à ampliação do setor industrial e ao interesse doméstico.

Como reação aos protestos, no ano seguinte, através de um tratado com a Alemanha e outro com a Itália, denominados de comércio compensado, visto que havia o intercâmbio de produtos que eram solicitados de ambos os lados e incluídos em listas flexíveis e compensáveis. Desse modo, os interesses da agroexportação foram atendidos, concomitantemente aos interesses da burguesia e dos militares que recebiam instrumentos para as Forças Armadas. O desempenho do comércio compensado, antiliberal e bilateral, foi bastante satisfatório, em 1938, a Alemanha alcançou à posição de primeiro fornecedor externo do país. A insatisfação dos exportadores estadunidenses revelou-se em intimidações diplomáticas que foram alteradas por Vargas em artifício para negociar benefícios tangíveis no cenário pré-guerra mundial. Essa conjuntura permitiu ao país ótimos rendimentos junto ao mercado norte-americano em termos de créditos para as vendas internacionais, prazos diferenciados de início e financiamentos para a indústria doméstica, destacando-se a construção da usina siderúrgica de Volta Redonda. Bilateralismo, liberalismo e universalismo foram desacreditados. (RIOS, 2006)

Gaspar Dutra, governante entre 1945 e 1950 buscou amparar as formulações norte-americanas de uma determinação econômica internacional fundada nos métodos do liberalismo universal e prestando-lhe apoio valioso devido à contribuição brasileira na guerra ao lado dos aliados, o que resultou na formação dos órgãos internacionais – ONU e sistema de Bretton Woods. A convicção de que o liberalismo captaria investimentos delineou também o regime tarifário e cambial, o que novamente não ocorreu. Em 1947, implantou-se um sistema de controle de importações para controlar o déficit do comércio exterior. Em 1949, criou-se um novo regime de câmbio com licença prévia.

Verifica-se que durante o Governo Dutra foram formados instrumentos que seriam aplicados pelos governos seguintes para ativar o Nacional-desenvolvimentismo de acordo com o modelo de substituição de importações. O regime de licenças para as importações e o controle do câmbio, adequavam os dispositivos dos tratados bilaterais.

Já no segundo mandato de Vargas, em 1951 traduziu-se pelo nacionalismo econômico. O momento não lhe era favorável, pois seu principal parceiro, os EUA, através de órgãos internacionais considerava a interferência do Estado no comando comercial e financeiro como prejudicial, salvo para tranquilizar as finanças públicas por critérios liberais e promover o fluxo econômico com o exterior diante da adoção de princípios do mercado. Vargas buscava colaboração para o desenvolvimento, especialmente com os EUA, renunciando o quanto fosse conveniente.

O contexto internacional durante o governo de JK, com grande influência no ambiente doméstico, e relacionados com a forma e a intensidade com que se deu o ingresso do capital estrangeiro no Brasil condicionaram os resultados alcançados pelo Plano de Metas no que se refere ao avanço da industrialização substitutiva de importações. O governo foi marcado por muitos problemas externos, como o endividamento e o déficit na balança de pagamentos, como relata Campos (2007).

Posteriormente, em 1958, o multilateralismo do Brasil protestou à formação do Mercosul, declarando suas desvantagens em relação ao comércio e investimentos com o GATT e na Assembleia Geral da ONU. A aliança do bloco à economia das áreas coloniais era vista como um neoimperialismo. Com o GATT, o Brasil protestou incisivamente contra as segregações tarifárias e não tarifárias que os países da América Latina seriam prejudicados, contrariando os princípios das instituições de despendimento e de promoção da competitividade do comércio mundial.

Em 1958, JK concretizou a Operação Pan-Americana que direcionava a política exterior brasileira para a América do Sul por meio de um programa de esforços conjuntos do continente para a efetivação de projetos de desenvolvimento, iniciando o multilateralismo regional, devido principalmente à negligência norte-americana com a América Latina; a reorganização das relações internacionais para combater as dificuldades de retardo do desenvolvimento, após a recomposição europeia e a harmonização política global; a formação de uma união aduaneira na Europa e a união das Américas; o desenvolvimentismo ágil do Brasil exigia um volume gradativo de parceria internacional.

Acreditava-se que o modelo de substituição de importações havia sido o autor do insucesso do multilateralismo do continente, principalmente o da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), formada em 1960. Havia a filosofia de fomentar alterações estruturais na economia regional, uma dificuldade histórica que o processo de integração proporcionou, quando deu ênfase a competitividade e a apropriação de tecnologias avançadas. A manifestação liberal relativa ao pensamento latino-americano não exibiria, dos anos 50 aos anos 80, coesão com políticas comerciais protecionistas.

A diplomacia brasileira não considerava possível a composição regional. Acreditava-se que a integração estava vinculada ao desenvolvimento de vias rodoviárias, fluviais, marítimas e aéreas, embora, o diálogo diplomático nos anos seguintes mostrasse o apoio à ALALC. A maturidade dessa percepção resultaria na concretização em 1969 do Tratado da Bacia do Prata, voltado para a promoção do desenvolvimento e a integração física da Bacia do Prata e de seus espaços de interferência.

Nas décadas de 60 e 70, a diplomacia brasileira criou a referência que complementava, o substitutivo de exportações. O parque industrial do Brasil tinha desempenhado sua atribuição primária e insistia por mercados internacionais “industrializados”. Os países desenvolvidos limitavam a efetivação desse propósito com contingenciamentos que se converteram norma na Europa e nos EUA. A diplomacia brasileira reconsiderou sua política em relação à África, visando a sua inserção naquele mercado diante dos novos Estados independentes. Em relação à América do Sul a ALALC serviria como área de escoamento dos produtos industrializados à região. O Embaixador Maury Gurgel Valente reivindicou em 1971, ao Comitê Executivo Permanente da ALALC o favoritismo na zona para os produtos manufaturados brasileiros, sem sucesso. A ALALC ficou desacreditada e o termo integração passou a ter um sentido menos comercial e mais político. O declínio do conceito integração deu-se concomitantemente ao reconhecimento do termo cooperação, que abrangia o multilateralismo e o bilateralismo. (ALVES, 2001)

Chegando aos anos 80, a noção de que a América do Sul não era importante para a inserção internacional do Brasil norteava a manifestação diplomática para o campo do entendimento e para esparsas oportunidades de negócios.

As três fases buscaram alcançar um desenvolvimento absoluto e obrigava o cumprimento de exigências e o abastecimento de matéria-prima que não eram achados nas relações regionais, dentre eles: unificar o parque industrial; fornecer insumos, principalmente de energia, além de obter tecnologias “de ponta”. Nos mercados da região, protegidos pelas políticas substitutivas, Bolívia e Colômbia paralisaram os projetos de cooperação na área energética e de mineração e a Argentina obstruía essa cooperação questionando o beneficiamento dos rios. Somente o Paraguai oferecia garantias à realização de um projeto relevante, a hidrelétrica de Itaipu.

As mudanças na economia brasileira com a abertura dos anos 1990 arquitetaram o crescimento da produtividade e do interesse exportador de vários setores. A política comercial do Brasil começou a se estruturar considerando as novas possibilidades de ação internacional na busca por mercados e os impactos competitivos de importações. Dentre as estratégias brasileiras de negociação comercial a ênfase multilateral e os acordos regionais de comércio, atentavam para a integração no continente latino-americano e a criação de acordos com países de fora da região, como aponta Rios (2006).

A política comercial externa brasileira utilizou-se de uma estratégia de negociação em três vertentes, com destaque ao multilateral, combinada com regionalismo em duas fases. As estratégias de negociação da política comercial internacional do Brasil, entre 1995 e 2010, estruturaram-se para priorizar a atuação no regime multilateral de comércio, em paralelo à ampliação da integração na América do Sul. Quanto à negociação de acordos regionais fora deste território, desenvolveram relações com os países em desenvolvimento.

Segundo Ramos (2008):

Numa abordagem sucinta da política comercial adotada ao longo dos anos no Brasil observa-se uma sucessão de controles das importações, incentivos e benefícios às exportações, alterações no regime cambial, medidas de incremento à industrialização para a substituição das importações e, mais recentemente, iniciativas para o desenvolvimento da competitividade brasileira no comércio exterior. Apenas para citar alguns de seus condicionantes, tais medidas foram motivadas, de forma conjunta ou isoladamente, e ao seu tempo, pela cultura agroexportadora vigente durante décadas, pela priorização da industrialização, pelas ideias cepalinas, por problemas nas contas externas, por necessidades de mega-superávits comerciais, pelos acordos comerciais internacionais e, mais recentemente, por políticas voltadas à retomada do desenvolvimento. (RAMOS, 2008, p. 16).

Destaca-se as atuações dos seguintes presidentes ao longo da história da política de comércio internacional: Gaspar Dutra, Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek, FHC e Luiz Inácio Lula da Silva.

A liberalização comercial deu-se de forma unilateral, nos anos 90 e representou uma mudança de paradigma na política industrial e de comércio exterior do país. Diferente das políticas até então implementadas no país, que tinham como objetivo manter protegido o mercado interno da concorrência externa, tal política procurou induzir o aumento da competitividade das empresas nacionais através da competição internacional. Houve a eliminação das isenções e reduções aplicadas aos impostos de importação e produtos industrializados; a eliminação de incentivos às exportações, a redução dos gastos governamentais; extinção da política de produtos com importação suspensa, dos programas de importação por empresa; da exigência de financiamento internacional para as compras externas acima de determinados valores; e reforma das tarifas aduaneiras. (RIOS, 2006)

No âmbito das negociações comerciais, de acordo com Almeida (2002) o período foi marcado pela assinatura do Tratado de Assunção em março de 1991, dando origem ao Mercado Comum do Sul (Mercosul) formado pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai; bem como pelo encerramento das negociações da Rodada Uruguai e pela assinatura do Acordo de Marraqueche em 1994, que estabeleceu novas bases para o comércio internacional com a criação da OMC.

Houve então uma “segunda abertura dos portos”, conforme destaca Ramos (2008) impulsionada pelas ideias neoliberais, levando o país a um novo contexto de busca de competitividade internacional. Se, por um lado, essa abertura ocasionou problemas para as indústrias nacionais que não conseguiram se adaptar ao novo ambiente de competição, por outro, houve uma corrida do parque industrial nacional para adquirir maior competitividade, e eficiência, com benefícios para a população e para a recuperação do comércio exterior brasileiro anos mais tarde. Em relação às exportações, o país continuou perdendo espaço nos principais mercados mundiais para seus produtos industrializados.

De acordo com Veiga e Reios (2007) devido à necessidade de melhorar os saldos comerciais em um cenário de retração dos financiamentos, expectativas negativas para o saldo da balança comercial nos anos seguintes e novas regras oriundas dos acordos do Mercosul e da OMC, o governo FHC criou um conjunto de medidas para restaurar a política de exportação e a própria política comercial do país. O Programa Especial de Exportações (PEE), em 1998 foi criado para expandir as exportações brasileiras e implantar a “cultura de exportação” no empresariado nacional. Anteriormente, em 1996 deu-se a reestruturação do Programa de Financiamento para Máquinas e Equipamentos para Exportação (Finamex) e do Programa de Apoio à Exportação (PROEX), dotando-os de mais recursos orçamentários. Compondo este conjunto de medidas de apoio às exportações, foi criado o Fundo de Garantia das Exportações (FGE) em 1997, com o objetivo de dar cobertura às garantias prestadas pela União nas operações de Seguro de Crédito à Exportação (SCE).

Em relação às importações, tem-se que a valorização do câmbio e o aquecimento da demanda interna, esta favorecida pelo controle da inflação, contribuindo para que elas se mantivessem superiores às exportações, dobrando o déficit comercial no período do primeiro governo FHC. Para manter o país atrativo ao capital estrangeiro, as privatizações, que foram destinadas tanto à reorientação da atuação do Estado na economia quanto a atrair investimento estrangeiro. No segundo mandato de FHC o empréstimo obtido junto ao FMI não foi suficiente para garantir a confiança externa no país. O governo optou então por adotar o sistema de câmbio flutuante, trocando a âncora cambial pelo sistema de metas de inflação que persiste até hoje.

A política de comércio exterior do governo Lula, autorizou a criação do Serviço Social Autônomo da Agência de Promoção de Exportadores do Brasil (Apex-Brasil) para promover políticas de promoção de exportações, em cooperação com o Poder Público principalmente as que favorecessem as empresas de pequeno porte e a geração de empregos. Formulou e emitiu em 2003 o documento Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). De acordo com o documento a nova política tinha como objetivo promover a eficiência econômica e difundir tecnologias visando o aumento da capacidade de inovação e da competitividade das empresas brasileiras e na expansão das exportações (ALMEIDA, 2002).

Vizentini (2005) esclarece que a política externa brasileira sofreu pressão no âmbito interno com a sugestão da formação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e da conduta política Argentina, que buscava um alinhamento com os EUA e adotou um modelo econômico neoliberal. Em 1994, o Brasil aceitou a proposta dar início as negociações para a criação da ALCA, pois caso optasse por obstruir o processo, ficaria isolado no continente e em confronto com os EUA. Assim, o posicionamento brasileiro sinalizou para a defesa constante do multilateralismo e nas relações económico-comerciais e na defesa dos planos de integração regional.

Durante o Governo de Dilma, no âmbito interno, houve um expressivo crescimento das importações, e perda de participação dos produtos manufaturados no total exportado, o que gerou uma crescente pressão do setor industrial por um maior ativismo na política comercial. Na esfera internacional, intensificavam-se as discussões no foro do G20 e a Rodada Doha da OMC em 2011. O viés protecionista é fortalecido com a adoção, pelo Mercosul, da decisão de elevar as alíquotas de diversos produtos e o foco político desloca-se das preocupações com os impactos da crise internacional sobre exportações para a proteção do mercado doméstico (CARVALHO, 2002).

A perspectiva brasileira atual destaca-se pela predominância da atuação internacional, com o intuito de obter ganhos políticos no âmbito interno. O Brasil já passou por diversos momentos onde a política externa mobilizou as bases eleitorais, cite-se o episódio da rejeição da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) (BERRINGER, 2015). Entretanto, a utilização sistemática e intensa da política externa brasileira com esta finalidade, como praticada pelo grupo olavista nunca foi vista na história com tanta intensidade.

Desde que assumiu a Presidência do Brasil, Jair Bolsonaro defende ampliar a abertura comercial do país. Ele considera que o Brasil ainda possui uma economia fechada ao comércio internacional. Para o Presidente, abrir a economia e alterar essa condição é prioridade.

3.2 América do Sul e o Mercosul como diferenciais da política externa do Brasil. As posições presidenciais sobre a integração regional.

A integração regional da América do Sul mostra-se como uma iniciativa do Brasil e de sua diplomacia. Este território passou a ser uma realidade crescente em meados da década de

1990, quando fica notória a necessidade de fortalecimento deste conceito no contexto da política externa do país (SILVA, 2013). O NAFTA havia englobado o México e a América Central criando acordos de liberalização comercial com os EUA, o que resultou em um “afastamento” da América do Sul deste processo. Nos anos 90, as temáticas relacionadas à política externa ganharam destaque na sociedade brasileira, com realce à abertura comercial, às negociações multilaterais e aos processos de integração regional. (VIGEVANI E CEPALUNI, 2007).

Nesta época, os países do Sul enfrentavam a desproporcionalidade entre a sua universalidade de interesses e os meios disponíveis para realizá-los. A inserção no ambiente internacional associava-se a um contexto de modernização política e econômica e superação das crises, e a busca por um novo modelo de integração aos fluxos internacionais. Diversas estratégias de política externa se fundamentaram na busca pela articulação política com países em desenvolvimento, destacando-se a Rússia, China, África do Sul e Índia, a partir da construção de coalizões do Sul, cuja finalidade era modificar a estrutura do poder global, procurando equilíbrio nas relações Norte-Sul (VIGEVANI E CEPALUNI, 2007).

O crescimento da atuação chinesa na região mostrou-se como um sinal de alerta para o Brasil que, como resposta aproximou-se dos membros do BRICS como uma forma de controlar as iniciativas da China. As iniciativas do Governo de Lula, o chamado multilateralismo da reciprocidade estabelecido quando as regras do ordenamento multilateral favorecem todas as nações tornou-se o núcleo do discurso brasileiro durante a administração Lula, que manteve a continuidade das ideias e da conduta na política externa ao defender soluções pacíficas, negociação de conflitos e a busca pela promoção de interesses de países ricos e pobres através da reforma da ordem internacional, principalmente do sistema de comércio internacional multilateral, isto é, mediante a adaptação aos novos desafios internacionais, mas sem esquecer a clássica da diplomacia brasileira (CERVO E BUENO, 2015).

O regionalismo da América do Sul aliou duas tendências, sendo uma mais liberal propagada pelas negociações da OMC e outra que foi gradualmente se consolidando durante os anos de 1990, com base na intervenção estatal e na perspectiva da formação de blocos econômicos (SILVA, 2013). Verifica-se que as discordâncias na esfera multilateral contribuíram para uma percepção negativa do liberalismo e do livre mercado, aumentando a importância do Estado a partir dos anos 2000. Lula fortaleceu os objetivos traçados pelo governo FHC, buscando o

fortalecimento político institucional do Mercosul e a criação de mecanismos financeiros que assegurassem a implementação das políticas de integração regional (CRUZ E STUART, 2010).

3.3 A relevância do Brasil na evolução do Mercosul.

Desde a sua fundação, o Mercosul abrange um processo de institucionalização do espaço sul-americano, buscando aproximar os países e economias dessa região. Após a Segunda Guerra Mundial, os países aliados propuseram uma nova ordem internacional baseada em tratados que criavam organizações internacionais associadas à manutenção da paz, ao desenvolvimento econômico e ao livre comércio. Este paradigma de integração e cooperação econômica possibilitou o surgimento de blocos regionais no continente europeu, na América, na Ásia e na África. Cite-se a União Europeia (UE) e destacando-se aqui o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Os blocos comerciais regionais passaram a ser considerados atores de grande relevância na economia internacional. Tal fato resultou no monitoramento da OMC, por meio de um comitê, das atividades desses blocos, para fiscalizar o cumprimento das regras do sistema multilateral, como argumenta Marques (1991).

Assim, o Mercosul é considerado a maior iniciativa de integração na América Latina. Foi criado pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, através da assinatura do Tratado de Assunção em 26 de março de 1991. Alguns países participam do bloco como estados associados como Bolívia, Chile, Equador, tendo estes os mesmos direitos de integraram as reuniões do mercado comum como convidados e a assinatura de tratados que versem sobre interesses comuns. Prazeres (2008) esclarece que a concepção do Mercosul surgiu após a aproximação entre Brasil e Argentina, ao final da Guerra Fria, no cenário internacional e com o restabelecimento dos regimes democráticos, no contexto sub-regional.

As condições da época no âmbito doméstico desses países não favoreciam uma cooperação econômica mais consistente. Quando teve início o governo de Carlos Menem e de Fernando Collor, da Argentina e do Brasil, respectivamente, os países passaram por reformas de liberação econômica, proporcionando o início de uma cooperação regional. Para a implementação de um mercado comum, o Tratado de Assunção definiu que os Estados Partes adotassem um Programa de Liberalização Comercial, mediante um período de transição para concretizar o processo até a dezembro de 1994.

O Programa de Liberação Comercial tinha a finalidade de eliminar gradualmente todas as restrições, tarifárias e não tarifárias, aplicáveis ao comércio entre os membros plenos do bloco, resultando na livre circulação de mercadorias, da qual apenas os produtos nacionais poderiam se beneficiar, salvo itens listados como exceções, que estariam temporariamente suspensos do Programa, e dos regimes especiais previstos para produtos dos setores automobilístico e açucareiro, devido a falta de um consenso entre os Estados Partes acerca das regras de liberalização progressiva no comércio dentro do bloco e integração efetiva. As diferenças nas regulamentações públicas e políticas nacionais, tanto do setor automobilístico quanto do setor açucareiro, prevalecem especialmente entre Brasil e Argentina. (MARQUES, 1991)

Em relação ao quadro jurídico-institucional do bloco sul-americano, o instrumento normativo encarregado de delimitá-lo foi o Aditivo Protocolar ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul, também chamado de Protocolo de Ouro Preto, assinado em dezembro de 1994.

Economicamente, o bloco é o terceiro maior, atrás apenas do Acordo Estados Unidos-México-Canadá - USMCA (antigo NAFTA) e da União Europeia. Nesse prisma o Brasil apresenta a maior economia e representa 70% do PIB gerado. Os problemas intrabloco ocorrem principalmente por conta das assimetrias econômicas. O confronto entre os países gera desequilíbrios nas balanças comerciais. O Brasil tem criado políticas com a finalidade de reduzir essas assimetrias, como investimentos em países do bloco, empréstimos e financiamentos, e atividades produtivas nos países menos favorecidos, o que rende frutos como juros, fornecimento de equipamentos para o parque produtivo e geração de renda nos países, o que estimula a demanda por produtos brasileiros. (SOARES FILHO, 2009)

O Mercosul passou por uma crise em 1999, em função da difícil condução cambial e financeira no Brasil e posterior crise na Argentina. Um novo movimento regional surgiu em 2000 quando foi realizada a I Cúpula de Países da América do Sul, a partir da iniciativa brasileira, o que resultou em processos de integração física e energética com a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) e, em 2008, com sua transformação na União de Nações Sul-Americanas (SILVA, 2013).

O Brasil formulou o conceito de América do Sul e atuou como mediador até a criação da Unasul, além de ser o país de maior importância econômica e política. O papel do Brasil no Mercosul é de uma liderança integradora e a sua posição aumenta sua responsabilidade na condução e manutenção do Mercosul. O Brasil reforça diante da política internacional a América do Sul como sua área de influência político-econômica, favorável ao multilateralismo confrontando o posicionamento norte-americano.

3.4 Acordo Mercosul x União Europeia e a Abertura Comercial

Em junho de 2020, a conclusão das negociações sobre um acordo de associação entre o Mercosul e a União Europeia (UE), o primeiro acordo birregional da história, antecipa benefícios econômico-comerciais e político-institucionais de médio e longo. Representa, talvez, em dimensão mais ampla, um primeiro e efetivo sinal de que o país caminha, finalmente, para a esperada abertura da sua economia.

O Brasil, junto com os demais países do Mercosul, há mais de vinte anos iniciou, mas nunca completou, um ciclo de liberalização comercial autônoma. Considerações acerca da necessidade de proceder a um novo ciclo, bem como propostas concretas a respeito, merecem atenção.

A abertura comercial continuamente comentada pela equipe econômica do Governo Federal exigirá importantes adequações para as empresas nacionais. A abertura comercial sendo conduzida de forma gradual e com critérios minuciosamente bem definidos, poderá ser benéfica para a indústria brasileira.

Vinte oito anos após a celebração do Tratado de Assunção, que criou o MERCOSUL, o cenário internacional apresenta uma realidade diferente daquela que estimulou a criação de Acordos de Integração Regional. Por um lado, é questionada sua eficácia em articular a cooperação entre Estados, na medida em que as particularidades do comércio internacional, segmentado pela incapacidade de concluir a Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio, dificultam a coesão interna de um bloco, como forma de fazer frente ao sistema comercial multilateral. De outro, o aprofundamento acelerado da globalização dá aos Estados novas formas de inserção internacional, além da integração regional.

CAPÍTULO 4. A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO BOLSONARO (2019-2020)

4.1 A influência da Política Interna

Tendo analisado a conceptualização referente a política externa, política comercial e integração regional, antes de evidenciar a política externa de Jair Bolsonaro, torna-se indispensável interagir com o conceito de política interna. Nas referências à interação entre as condicionantes de política interna e externa, Putnam considera a existência de dois níveis (Nível I e Nível II) que se influenciam respectivamente. Amparando-se numa infinidade de autores, entre os quais Katzenstein e Rosenau, Putnam aponta que a política interna é um conceito em contínua transformação.

Para o autor, os motivos domésticos afetam as políticas externas apenas através de variáveis como os partidos, as classes sociais, os grupos de interesse, a opinião pública e as eleições (Putnam 1988, p. 432). As considerações sobre a política externa são relevantes, uma vez que o Estado deriva os seus interesses das alterações relativas do sistema internacional.

Os formuladores predominantes do contexto interno: “desacordam sobre as demandas do interesse nacional e do contexto externo. Mesmo que aleatoriamente a legislatura do ‘Estado’ seja excluída, é incorreto assumir que o executivo é unificado em torno das suas perceções” (Ibidem 1988, p. 432). É pela própria implicação e resultados da política interna, que esta se conecta com o foco central de Putnam.

O papel principal dos executivos de um Estado ocupa um lugar importante que medeia as pressões domésticas e internacionais, por estas se encontrarem em sentido restrito expostas a ambas as esferas e por não se encontrarem isoladas. Numa outra interpretação, Putnam reputa que os grupos domésticos apresentam relevância na formulação da política interna. Estes grupos “obrigam” o governo a adotarem políticas favoráveis e coligações que permitam o envolvimento com o Estado, procurando uma parceria “ganha-ganha”. Em seguida, os governos nacionais respondem às pressões ao potencializar a sua capacidade negociadora com os grupos, compreendido desta maneira: pressão do grupo – criação de coligação – satisfação das pressões domésticas – minimização das consequências em negociações externas (Putnam 1988, p. 434).

Destaca-se que a teoria do jogo dos dois níveis de Robert Putnam é indispensável para entender a relação política interna-política externa, eixo da nossa investigação. Ao narrar que existem dois níveis nas negociações, o interno, e o externo, Putnam aconselha que a análise integre a influência dos grupos de interesse e que se tenha em conta as características do sistema político. Sugere-se que o valor da dimensão interna é fundamental para explicar as flutuações verificadas ao longo dos anos na política externa brasileira. Assim, o presente capítulo procura aplicar essa teoria no exame da recente atuação brasileira.

4.2 A abordagem diplomática de Jair Bolsonaro.

Segundo Santana (2001) quando a política externa apresenta continuidade, tal fato reflete-se na habilidade de um grupo doméstico em particular nortear os procedimentos do processo decisório.

A atual política externa, orquestrada pelo Presidente Jair Bolsonaro, iniciada em 1º de janeiro de 2019, até os dias de hoje, tem seu epicentro num maior posicionamento com os EUA, seguindo outros países governados por chefes de ideologias de direita, os quais também têm essa aproximação na atual política e distanciando os países governados por ideais esquerdistas.

Apresenta-se como uma das incoerências do atual Governo a ruptura do tradicionalismo no Itamaraty. O Decreto nº 9.683/2019 autorizou a possibilidade de colocar à frente do Ministério de Relações Exteriores políticos aliados e não diplomatas de carreira e também instaurou a possibilidade de diplomatas em nível inferior na carreira ocuparem funções até então desempenhadas apenas por diplomatas em nível superior. As medidas deste decreto, subvertendo a hierarquia tradicional do Itamaraty, facilita que os simpatizantes do governo sejam promovidos.

Antes de tomar posse, o Presidente Bolsonaro e seus aliados criticavam duramente o governo petista e o suposto aparelhamento realizado pelo Partido dos Trabalhadores - PT nos órgãos de Estado. Assim, a tradição meritocrática do Ministério de Relações Exteriores está sendo rompida e submetida aos interesses do governo, acima dos interesses do Estado. Segundo Souza (2019) o governo estimula o preenchimento dos chamados cargos de confiança

invocando o aparelhamento promovido pelas administrações do PT para justificar o aparelhamento da nova gestão, ou seja, pratica o que abomina.

Bolsonaro nomeou um diplomata de carreira para o cargo de chanceler, Ernesto Araújo. Ele se notabilizou por seus posicionamentos ultraconservadores e controversos. Dentro do governo, o Chanceler defende o estreitamento das relações com os EUA, o qual apresenta uma agenda contrária ao multilateralismo.

No que tange ao comércio internacional, o governo apoia o liberalismo econômico no Mercosul. Essa liberalidade tem com meta assinar tratados de livre-comércio através deste mercado. Em suas entrelinhas, a política externa ministrada pelo presidente é encarada, por muitas lideranças, como um desacato a tradicional diplomacia construída nos governos antecessores.

Bolsonaro tem forte conformidade com as ideias do ainda presidente norte-americano, Donald Trump e com líderes de direita em várias regiões do mundo, podendo-se citar: Benjamin Netanyahu, primeiro ministro de Israel; Sebastián Piñera, atual presidente do Chile e Viktor Orbán, primeiro ministro da Hungria.

Em paralelo, o governo brasileiro se afasta de países considerados socialistas como Cuba e Venezuela. Países que em governos passados estiveram ao lado do Brasil. De fato, houve um afastamento imediato do país em relação à Venezuela, cujo governo é visto como um aliado ideológico da esquerda. Em dezembro de 2016, com forte apoio do governo brasileiro, a Venezuela foi suspensa do Mercosul. Embora o principal argumento para tal sejam “questões técnicas” como o não cumprimento dos compromissos assumidos com o bloco, a verdade é que a Venezuela não teria sido suspensa se um governo de direita não tivesse assumido a liderança no continente, com a eleição de Mauricio Macri na Argentina e o *impeachment* de Dilma Rousseff no Brasil. O mesmo empenho brasileiro para a entrada da Venezuela no Mercosul, em 2012, deu-se para a sua suspensão, em 2016, também por motivações ideológicas. No final de 2017, as relações entre Brasil e Venezuela agravaram-se depois que os governos destes países trocaram farpas e o governo venezuelano expulsou o embaixador brasileiro e o que levou o governo brasileiro a fazer o mesmo. Em 2018, os quatorze países do

Grupo de Lima não reconheceram a vitória de Nicolás Maduro na eleição presidencial venezuelana, o que aumentou as tensões entre Brasil e Venezuela.

Atualmente, a situação continua grave. De acordo com Mello (2019) o presidente legitimou a embaixadora nomeada pelo deputado Juan Guaidó, como autoridade oficial da Venezuela no Brasil e posteriormente, respaldou o funcionamento do TIAR - Tratado Interamericano de Assistência Recíproca em oposição a Venezuela, recomendando que o país seria em termos regionais, um risco, pois em fevereiro referências brasileiras sustentaram a experiência de entrada obrigada de caminhões com apoio humanitário do Brasil no espaço venezuelano. Dessa forma, os limites terrestres fecharam por 75 dias, ocasionando uma redução de 48% nas vendas externas brasileiras. Posteriormente, o Itamaraty concordou com a possibilidade de ocupação da embaixada venezuelana em Brasília.

Em março de 2020, o governo determinou o fechamento das sedes diplomáticas na Venezuela e repelir os empregados venezuelanos que haviam sido nomeados pelo presidente Nicolás Maduro, sendo impedidos pelo Supremo Tribunal Federal. Mello (2019) aponta que existem evidências da cooperação do Governo Bolsonaro com a tentativa de invasão paramilitar, a chamada Operação Gedeón.

Buscando amenizar as relações, o Ministério de Relações Exteriores Venezuelano organizou uma reunião entre o Chanceler Jorge Arreaza, o ex-Ministro de Relações Exteriores Celso Amorim e ainda o ex-Ministro da pasta e atual Senador Aloysio Nunes (PSDB) sobre as relações diplomáticas entre Brasil e Venezuela durante a atual crise sanitária. A decisão deu-se após o Ministro Ernesto Araújo recusar responder um ofício do Chanceler da Venezuela, que solicitava a colaboração para controlar os contágios pelo novo vírus.

4.3 O rompimento da tradição da diplomacia conciliatória brasileira

Além de ameaçar a integração regional sul-americana, o posicionamento do governo brasileiro aumenta os riscos de conflitos armados no continente. O Presidente e seu Chanceler estão rompendo com a tradição da diplomacia conciliatória brasileira.

Após o primeiro ano de governo, alguns apontamentos sobre a Política Internacional do Brasil indicam para uma retificação de forças com base no pragmatismo e na “realidade crua”,

corroborado pelo reforço das relações com a China, maior parceiro comercial e um dos principais investidores no Brasil. Houve também a não transferência da embaixada brasileira em Israel da capital Tel Aviv para Jerusalém, e a não intervenção direta do Brasil na política venezuelana.

No atual governo, o agronegócio mostra-se como o principal pilar de apoio e favorecer este setor é um fator essencial que norteia a introdução internacional que este governo almeja. Este aspecto dá continuidade as ações propagadas pelos governos anteriores.

A aliança com a União Europeia, mostra-se benéfica para o agronegócio nacional, mesmo considerando a vulnerabilidade do MERCOSUL como fator favorável aos europeus para a imposição de vantagens para si, por exemplo, a definição de cotas permanentes inferiores às que foram negociadas anteriormente. O governo investiu no relacionamento com a China, tendo o vice-presidente Hamilton Mourão e os ministérios de Economia e de Agricultura como mediadores principais.

Verifica-se uma tentativa de respaldar sua política internacional na sensibilização ao redor de princípios conservadores de cunho fundamentalista. A política externa brasileira encontra-se em harmonia com outras metas, o que parece incoerente, mas que reflete a ideologia da política externa bolsonarista, sem recuos de qualquer espécie.

A instrumentalização dessa incoerência se dá através da agenda da inserção internacional liberal sob a tutela dos ministérios da Economia, da Agricultura e das Minas e Energia. O diálogo internacional com a base de sustentação conservadora-religiosa do governo fica a cargo do Itamaraty, com auxílio de outros ministérios, o que implica em uma guinada na política externa e na imagem internacional do Brasil.

De acordo com Saraiva e Silva (2019) Ernesto Araújo defendeu a necessidade de uma metapolítica externa, de modo que o país combateria o globalismo em favor dos valores do ocidente. Teve início as bases do que seria a ideologia da política externa do bolsonarismo, em concordância com o Chanceler e mediante a influência dos pensamentos proferidos pelo escritor Olavo de Carvalho. A teoria olavista baseada no pensamento de Olavo de Carvalho sobre a política nacional fundamenta-se em dois princípios básicos: o conservadorismo brasileiro e a democracia é um sistema pendurar entre perspectiva políticas divergentes.

Carvalho (2019) argumenta que os EUA são um modelo de democracia moderna, já que apresenta uma oscilação entre a esquerda progressista e a direita conservadora. Os autores relatam que em 2019, o supracitado Chanceler apresentou o Presidente como responsável pela reconfiguração da sociedade brasileira em prol que valorizaria a nação e aumentaria sua dimensão espiritual, sendo que os EUA seriam um ponto chave para a promoção de tais valores. Ernesto Araújo apontou também o empenho brasileiro para reencontrar suas raízes em um mundo globalizado.

Para Carvalho (2019) o conservadorismo foi banido da vida pública brasileira nas eleições e na política. Segundo seu pensamento, até as eleições de 2018. O eleitorado conservador tinha apenas “opções esquerdistas”, o que contrariava os princípios democráticos, haja vista que não havia um representante de suas ideias.

Carvalho (2019) defende a importância da estabilidade e a legitimidade do Governo Bolsonaro, o qual deveria apresentar um projeto político conservador, voltado a seus eleitores que figuram como grande parte da população. Esse posicionamento conservador, no âmbito da política externa, visa combater o globalismo, fenômeno que elimina as experiências e sentimentos individuais e afeta negativamente a soberania cultural dos países e cidadãos ocidentais. No pensamento de Olavo de Carvalho existem três grandes projetos globalistas no mundo moderno: o islamismo, maior projeto e, conseqüentemente, uma grande ameaça a Europa; o comunismo, na perspectiva do “partido único”, representado pela Rússia e pela China; e a tecnocracia neoliberal do liberalismo anticristão, representado pelo ex-presidente estadunidense Barack Obama, associado a outras elites ocidentais.

Ernesto Araújo (2019) publicou um artigo onde se refere aos indivíduos que se identificam com o conservadorismo, antiglobalistas, cristãos e nacionalistas. Em outro artigo, publicado em 2017, Araújo já havia delineado esses conceitos, apresentando uma concepção de nacionalismo criada a partir da experiência de pertencer a uma nação que compartilha da mesma identidade histórica e da mesma cultura, as quais têm raízes no judaísmo cristão. A definição de nacionalismo não abarca a racionalidade crítica ou princípios e valores universalizantes (ARAÚJO, 2017).

Segundo ele, cabe ao Estado proteger sua nação de ataques antinacionalistas e globalistas. A noção de patriotismo seria uma herança grega, oriunda nas Guerras Médicas, fundamento ocidental. O mundo ocidental consiste em um grupo de nações que compartilham da mesma identidade histórica e cultural, baseada no nacionalismo e em valores cristãos. Ser a favor do globalismo é criticar a narrativa história da nação brasileira (ARAUJO, 2017). Araújo (2019) argumenta que a política externa brasileira deve estar alinhada as demandas culturais da nação, isto é, o Brasil deve defender seus valores em relação às outras nações, promover sua identidade nacional.

Ernesto Araújo defendeu, em artigo escrito no segundo semestre de 2016, o papel de Donald Trump como o defensor de um Ocidente que, segundo ele, estaria em decadência. Araújo descreve o Ocidente como um ente orgânico, que representa um conjunto de ideias comuns ameaçadas de desaparecimento – Trump seria um «defensor» delas frente ao «terrorismo islâmico radical» e à «burocracia», tidas como as causadoras do «abandono da identidade própria» e ameaças à «civilização ocidental». Em meio a tal contexto de «luta titânica entre a fé e a sua ausência», caberia aos países ocidentais uma política externa que «recuperaria seus destinos» – e o Brasil não estaria fora desse cenário. (SARAIVA E SILVA, 2019, p. 64)

Sobre a China, de acordo com o Ministro, deve-se priorizar o aspecto econômico das relações e apontar sua posição contrária ao autoritarismo chinês. As concepções pró-ocidente e nacionalistas da teoria olavista encontram-se alinhadas com outros líderes e partidos políticos em todo o mundo, destacando-se o estrategista da campanha do atual presidente norte americano Donald Trump, Steve Bannon. Nesse contexto, o Presidente Bolsonaro e sua família, Olavo de Carvalho e Ernesto Araújo criaram laços com Bannon.

Como esclarece Romano (2019):

Terminado o primeiro ano do governo de Jair Bolsonaro, surgem várias análises sobre a Política Externa Brasileira que apontariam para um realinhamento de forças baseado no pragmatismo e na “imposição da realidade”. O caso que comprovaria a tese seria, sobretudo, o reforço, ao invés do esfriamento, da relação com a China, maior parceiro comercial e um dos principais investidores no Brasil. É mencionada também a não-transferência da embaixada brasileira em Israel da capital Tel Aviv para Jerusalém, ou, ainda, a não intervenção direta brasileira na política venezuelana. Mas serão essas as reais motivações? Ou, em verdade, o que seria visto como recuo diplomático expressaria, isso sim, uma incoerência como método da política externa, que, por sua vez, seria o conjunto de forças políticas e sociais que sustentam o governo e que deveriam ser atendidas? A ver. (ROMANO, 2019, *online*)

Alexander (2018) ressalta que as concepções de Bannon e suas conexões são formadas em torno de códigos binários excludentes e narrativas desastrosas, concretizando a sacralização do nacionalismo e das religiões de fundamento judaico-cristãs. Nobre (2019) salienta, em contrapartida, como governos de extrema direita como o de Bolsonaro se caracteriza por uma postura antissistema e pelo uso excessivo da comunicação para difundir suas concepções. Não há a intenção de governar para todos, perspectiva típica da velha política brasileira. A perspectiva atual é governar para uma base social e eleitoral específica, mas grande o suficiente para apoiar o governo, de modo que fidelizar essa parte é fundamental para a manutenção do poder.

Em visita aos EUA, o Bolsonaro percorreu à CIA, encontrando-se com Trump para debater sobre o governo venezuelano de Nicolás Maduro e sobre o apoio à entrada do Brasil na OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Neste encontro, as nações firmaram a cessão da Base de Alcântara e fizeram um pronunciamento em conjunto salientando essa convergência de valores entre as nações, sendo que Bolsonaro enfatizou seu apoio aos EUA (BRASIL, 2019). Trump então concedeu ao Brasil o status de “major non-NATO ally” designando o Brasil como um grande aliado fora à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

Posteriormente, o Presidente orientou a Petrobrás a não abastecer embarcações de bandeira iraniana que carregavam milho importado do Brasil para o Irã, alegando o alinhamento com a política norte-americana de sanções ao Irã (URIBE, 2019). Ressalta-se que o Irã figura como o maior importador de milho do Brasil, assim como um dos maiores compradores a soja e da carne bovina brasileira.

4.4 O negacionismo de Bolsonaro

Outros pontos que devem ser destacados referem-se aos posicionamentos, em conformidade com o Governo Trump e com o nacionalismo antiglobalista, a postura negacionista das questões ambientais e de reprovação dos Direitos Humanos. Tais posicionamentos levaram a desistência brasileira em sediar a Conferência do Clima da ONU em 2019, e ao abandono brasileiro do Pacto Global para Migração da ONU, fatos que causaram controvérsias de chefes de Estado europeus sobre a preocupação com a Floresta Amazônica (AMARAL, 2019).

Essa conduta em relação aos EUA tem sido amplamente explorada desde a campanha presidencial, salientando-se continência prestada à bandeira norte-americana e mantendo-se até os dias atuais, orientada pela teoria olavista governamental, através de sua política externa de convergência ideológica aos estadunidenses. Aponta-se como outro episódio marcante a indicação de Eduardo Bolsonaro para embaixador brasileiro nos EUA, com o intuito de fortalecer os laços entre os países. Em todas as situações supramencionadas, verifica-se que grande parte da ala olavista concorda com a política externa estabelecida, mediante a aproximação com um país dito como exemplo de ordem, de luta contra o comunismo e o islamismo e favorável aos bons valores. A tentativa de concretizar Eduardo Bolsonaro como embaixador fracassou pela falta de apoio. Contudo, foi aprovado em 2019 o acordo entre os países para o uso comercial da base de Alcântara (MA). (ESTADAO, 2019).

A incoerência da política externa destacou-se com relação à China. Houve um alinhamento com os EUA com uma conduta anti-China que foi rapidamente superado pelos interesses econômicos. Declarou-se o alinhamento ideológico com os EUA, fato que acabou não gerando vantagens econômicas. Essa incoerência não afetou o diálogo entre Bolsonaro e sua base governamental em prol de um posicionamento pró-americano. Tal perspectiva considera a política petista como antiamericana.

Para Saraiva e Silva (2019) a política externa dos países latino-americanos era alvo de críticas, a partir de 2014, devido à estratégia do governo petista considerada ideológica. Bolsonaro mostrou-se contrário a eleição de Alberto Fernandez, acusando-o de “esquerdista”, enquanto o vice-presidente Hamilton Mourão declarou que a vitória de Fernández não iria interferir na relação comercial entre os países. Fernandez mencionou a liberdade de Lula, fato que ocasionou movimento de repúdio a Alberto Fernández na Comissão de Relações Exteriores da Câmara de Deputados do Brasil, presidida por Eduardo Bolsonaro, justificando-se pelo desrespeito de Fernandez em relação ao Judiciário Brasileiro e sua intromissão em questões internas do país.

Cabe também um adendo sobre a política externa brasileira em face do novo coronavírus. Segundo Machado (2020) a classificação como pandemia do novo coronavírus pela Organização Mundial de Saúde (OMS) chamou a atenção de diversos Estados sobre a

importância de políticas públicas específicas para o combate da pandemia e as suas consequências nas áreas da saúde e da economia, gerando uma cooperação multilateral.

O autor salienta que a atuação governo brasileiro na política exterior são as seguintes: atividades consulares para apoio a brasileiros no exterior e sua repatriação; atividades visando o comando no trânsito de brasileiros para o exterior e de estrangeiros para o Brasil e atividades diplomáticas visando a concepção do Brasil e a apreciação diante de outros países e instituições internacionais sobre assuntos da pandemia.

Quanto às ações consulares não foram noticiadas ações expressivas do Brasil no contexto de atividade de política externa, mas identifica-se certa resistência à ideia de custear a repatriação de brasileiros, de modo que o Itamaraty recorreu à Força Aérea Brasileira (FAB) para resgatar cidadãos brasileiros. Sobre as ações migratórias até março não foram divulgadas contenções significativas para a entrada de estrangeiros no Brasil ou para a ida de brasileiros para o exterior. No início de fevereiro houve apenas a formação de um posto de vigilância sanitária no limite terrestre com a Venezuela e uma relação do Ministério da Saúde com os países em atenção para o novo vírus. Partindo dessa relação, passageiros que desembarcassem desses países poderiam ser apontados como casos duvidosos se apresentassem febre e demais sintomas gripais associados à Covid-19, precisando assim ter atenção diferenciada da vigilância sanitária brasileira. (MACHADO, 2020).

A ação migratória de natureza mais contida refere-se ao impedimento da entrada de estrangeiros vindos de países que possuem fronteiras com o Brasil, por via terrestre, por 15 dias durante o mês de março, tendo início com estrangeiros com origem da Venezuela ampliando-se para Argentina, Bolívia, Colômbia, Guiana Francesa, Guiana, Paraguai, Peru e Suriname, e Uruguai nos dias posteriores. A ação estendeu-se para a entrada pelo espaço aéreo de estrangeiros provenientes de países específicos e depois para a entrada de estrangeiros pelos portos e aeroportos do país.

Sobre as atividades diplomáticas, as atitudes do Governo do Brasil foram evidenciadas por discretas iniciativas de colaboração mútua. O governo brasileiro esteve presente em reuniões virtuais sobre ações compartilhadas para o enfrentamento da crise sanitária da Reunião para o Prosul - Progresso e Integração da América do Sul, do Mercosul e da reunião multilateral

virtual do G20, sem qualquer posicionamento. Bolsonaro não participou da conferência virtual de Presidentes do Comitê do Prosul, ele foi representado pelo Ministro Ernesto Araújo, e pelo Ministro da Saúde, Luiz Henrique Mandetta. Embora o presidente tenha justificado a ausência por ocasião de compromissos de agenda, a decisão de não ter participado do encontro do Prosul é possível ter como causa as divergências do Governo do Brasil com os Governos da Argentina e da Venezuela, deixando clara a impossibilidade de conversas sobre o conflito velado entre os países.

Na esfera internacional, o Presidente levou à cúpula virtual do G20 o mesmo posicionamento defendido no âmbito interno em relação ao combate à Covid-19. Para ele, as medidas de preservação da saúde da população devem estar associadas a ações de proteção de empregos e das companhias, além de destacar a relevância da substância cloroquina no tratamento do coronavírus, embora as respostas dos estudos sejam inconclusivas. Quanto as ações diplomáticas bilaterais, os governos de Brasil e Chile se comprometeram a manter a coordenação para ampliar o trânsito de seus cidadãos.

De acordo com Machado (2020) a pandemia veio destacar no plano nacional, o “rebuliço” político e aguçar divergências, visto que o governo federal apresenta perspectivas distintas e total falta de coordenação entre atores importantes e as recomendações práticas. Para o autor, o Presidente e seus articuladores incrementam objetivos econômicos imediatistas em prejuízo das proporções sanitária e social da crise. Mediante essa conjuntura o Brasil tem perdido sua habilidade de influência por conta do progresso da relevância da Argentina, de quem o presidente tem acompanhado rigorosamente as orientações da OMS e da Organização Panamericana da Saúde (OPAS), e demonstra preocupação com o contexto regional.

Destaca-se também o isolamento normativo e político do Governo Brasileiro como fator levantado pela pandemia para a política externa brasileira. O pensamento de Bolsonaro de que a pandemia seria uma “gripezinha” é diferente da opinião recente de Trump, parceiro da política externa bolsonarista. O negacionismo de Bolsonaro tem sido condenado mundialmente, afetando o Itamaraty que passa a ser mero defensor de ideologias obscuras da ciência na política.

4.5 Política Externa “de combate”

Para o diplomata Celso Lafer (2020), ex-ministro das Relações Exteriores nos governos Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso, a diplomacia do governo de Bolsonaro rompe a tradição do Itamaraty por ser uma política de "enfrentamento".

Lafer considera "a política externa que Bolsonaro conduz é uma diplomacia de combate. A tradição no Brasil é a diplomacia de cooperação, que traduz necessidades internas em possibilidades externas". Entende-se por cooperação, por exemplo, a solução pacífica de controvérsias, a prevalência dos direitos humanos e a não intervenção. Para Lafer, "princípios que embasam a tradição diplomática no Brasil e não se inserem, com elegância hermenêutica, na diplomacia de combate."

De acordo com o professor da Faculdade de Direito da USP, em um cenário internacional complexo, com tensões nas altas esferas de poder, como a disputa entre as duas maiores economias do mundo (EUA e China) e os conflitos no Oriente Médio, é fundamental promover o diálogo. Lafer cita que "não tem como resolver esses assuntos a não ser mediante um esforço de entendimento. Uma diplomacia construtiva, como o Brasil deveria fazer e é de sua tradição, seria importante para ajudar a criar um clima nesse sentido."

Lafer destaca que ao Brasil interessa o bom funcionamento do sistema internacional e citou que o País constrói sua participação global por meio de sua vocação pacífica. Para Lafer, a política de combate "afasta e não agrega, mais subtrai do que qualquer outra coisa". Ele considera que Bolsonaro conduz sua estratégia de governo da mesma maneira como conduziu sua estratégia eleitoral: “pela polarização”.

Com tal abordagem, é pouco provável alcançar um expressivo número de membros da comunidade internacional. Destaca-se a vinculação “excessiva” entre Bolsonaro e Trump. Tal vinculação, não contribui para a maior presença do Brasil no mundo.

Na pasta do meio ambiente, a posição do Brasil também afeta as negociações, como o acordo Mercosul-União Europeia. A forma como o governo conduz a temática tende a fortalecer a resistência.

4.6 Os “win-sets” de Bolsonaro

Resgatando o conceito de win-set, o artifício de um ator está diretamente relacionado com o tamanho de seu win-set. Alegar a impossibilidade em prosseguir com as negociações por constrangimentos domésticos é uma estratégia clássica, e foi largamente utilizada pelo Brasil durante as reuniões da Alca e outras.

A primeira mudança na política externa brasileira foi a tentativa de firme aproximação do Brasil com os EUA. Em março de 2019, Bolsonaro visitou Washington para se reunir com o Presidente Trump, os dois trocaram elogios e declararam que a relação entre Brasil e EUA estava em sua melhor fase.

O Brasil colocou em prática uma sequência de concessões para conquistar a confiança dos EUA, por exemplo, renunciar o tratamento diferenciado que o Brasil recebia na Organização Mundial do Comércio, a OMC. O governo americano fez essa exigência para que apoiasse o pleito do Brasil de entrada na OCDE.

O tratamento diferenciado na OMC pressupõe vantagens para países emergentes em negociações com países desenvolvidos. Por exemplo, o Brasil tinha prazos mais extensos para cumprir obrigações e margem maior para proteger produtos nacionais.

Na sequência, Bolsonaro fez uma visita de Estado a Israel, em abril, que rompeu alguns protocolos e tradições da diplomacia brasileira. A viagem considerou dois grupos da base eleitoral do presidente, parte da comunidade evangélica e da comunidade judaica, e cativou aos EUA, principal aliado do governo israelense.

Um momento relevante para o governo brasileiro e considerado como uma conquista, foi o anúncio do acordo entre Mercosul e União Europeia que derruba uma série de tarifas e barreiras comerciais entre o bloco sul-americano e o europeu.

O acordo vinha sendo negociado havia 20 anos. Para grande parte dos especialistas econômicos, o Acordo Mercosul-União Europeia é a maior vitória da política externa de Bolsonaro. O tratado de livre comércio é a melhor notícia vinda das relações exteriores do governo atual, depois de meses em que o mundo olhou para o Brasil com desconfiança.

Porém, ainda precisa ser ratificado pelos parlamentos europeus e pelos Legislativos dos países que integram o Mercosul (Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai).

Desde que foi empossado, Bolsonaro declarou que a política ambiental do Brasil mudou e que a Amazônia não deve ser tratada como algo intocável. Ele defende a mineração em terras indígenas, a redução de multas ambientais e a expansão das atividades econômicas na Amazônia.

Na sequência, em outubro de 2019, Bolsonaro viajou a Pequim onde realizou reuniões com empresários, com o Presidente Chinês, Xi Jinping e outros políticos do Partido Comunista. Segundo analistas internacionais, o governo demonstrou pragmatismo e colocou o interesse comercial brasileiro acima das posições ideológicas. A China é o principal parceiro comercial do Brasil. A Relação Comercial com os chineses é superavitária para o lado brasileiro.

Na área da segurança, o discurso duro contra a violência já traz resultados na sociedade, com a redução de índices de criminalidade em todo o país.

Perspectivas de retomada do crescimento econômico com o envio da proposta pelo Executivo para a reforma da previdência.

CONCLUSÕES

O presente trabalho propôs-se conhecer as mudanças de ocorreram na Política Externa Brasileira nos dois primeiros anos da presidência de Jair Bolsonaro. As mudanças de governo tendem a impactar a política externa de um país, principalmente quando o novo governo tem um posicionamento ideológico muito diverso ao de seus antecessores. Ao longo deste estudo pode-se perceber que todo governo imprime sua marca ideológica na política externa.

Conforme os elementos elencados ao longo da presente investigação, verifica-se, de modo conclusivo, que na análise da Política Externa Brasileira entre 2019 e 2020 Bolsonaro apresenta visível disposição para nivelar o Brasil com os desejos do Presidente dos Estados Unidos Donald Trump e, assim, o consentimento do Brasil à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Em relação ao acordo com a União Europeia, o maior obstáculo do Brasil será a reorganização sobre o setor mineral em reservas e ampliação do garimpo em reservas de índios, visto que Jair Bolsonaro anunciou a idéia de desvencilhar as duas ações. Bolsonaro considera que as áreas delineadas como território indígena são muito grandes, e por isso prejudica o agronegócio. Além disso, o acordo pode trazer impactos negativos para a indústria nacional e a economia brasileira, por ocasião da diminuição das tarifas de importação e exportação. A expectativa é que o acordo entre Mercosul/União Europeia impulse as importações, resultando em oportunidades de empregos e mobilizando a economia.

No contexto internacional, o Brasil passa uma posição de imprevisibilidade diante das questões da comunidade internacional. O motivo são os pronunciamentos do Presidente Bolsonaro e do Ministro Ernesto Araújo. Tais pronunciamentos, impressionam as nações que enxergavam o Brasil como um país aberto e prático.

Entretanto, os princípios ideológicos de um governo devem manter as tradições diplomáticas do país e não causar uma ruptura drástica com o que foi traçado pelos governos anteriores. A vitória de Jair Bolsonaro e seu posicionamento têm contrariado falas anteriores e o tradiocionalismo do Itamaraty, dando novos ares conflitantes à política internacional brasileira. Podem-se identificar cinco pontos principais da ação da política externa bolsonarista: o alinhamento subserviente aos EUA; o distanciamento diplomático de antigos

países aliados, com posicionamento considerado de esquerda; a aproximação de países governados por grupos de direita e extrema-direita; a revisão da importância do multilateralismo e da integração regional e a mudança brusca de posição no que se refere à questão árabe-israelense.

As decisões tomadas pelo governo rompem com o tradicional pragmatismo da política externa brasileira. Além disso, a forma como o governo trata a crise venezuelana e a pandemia do coronavírus compromete a segurança nacional. O atual posicionamento anunciado por Bolsonaro e por seu Chanceler indicam que o Brasil desistiu da posição de líder dos países do Sul e parece pouco provável que o Brasil se empenhe para a consolidação da integração regional sul-americana.

Sabe-se que Bolsonaro foi eleito através de seu discurso antipetismo e, com ele, o foco da “família tradicional brasileira”, além das expressões adversas e em discordância sobre o direito das mulheres. Contra o tal “globalismo”, a grande dificuldade deste governo, será permanecer nas instituições internacionais e acompanhar as normas que tais instituições obrigam para que o país seja classificado seguro no âmbito econômico, financeiro, social e cultural. É relevante e atrativa, a sustentação da posição do Brasil em instituições internacionais que permitem o país ser um bom aprendiz na turma do globalismo, como Ernesto Araújo apresentou em seu pronunciamento de posse quando da declaração contra as mesmas entidades.

No sistema internacional, as possibilidades para o governo atual ficam estremecidas já que a pluralidade dos discursos declarados pelo Presidente Bolsonaro e Ernesto Araújo são diferentes da política constitucionalista e gera alterações expressivas na maneira como o Brasil se enlaça com o mundo, organizando uma política exterior que causa riscos e oportunidades. O Brasil se encaixa ao eixo dos países que batalham contra a interferência da ONU sobre situações internas, como direitos fundamentais ao ser humano e demais temas que, para um restrito grupo que insiste em viver no século XV, não devem ser debatidos e sim reprimidos para a preservação do padrão da “família tradicional”. Assim, a PEB fica dependente das manifestações e promessas.

Finalmente, a análise da atual política externa brasileira permitiu identificar as mudanças que ocorreram na PEB durante os dois primeiros anos da Presidência de Jair Bolsonaro.

Conclui-se que o país recue ainda mais em matéria de multilateralismo, o que tende a afetar seriamente a Ordem Internacional. A ascensão de movimentos ultranacionalistas e de extrema-direita altera bruscamente a geopolítica mundial. Devido a importância (geo)política, demográfica e econômica do Brasil, “o governo de direita” experimentado pelo país tende a promover o aprofundamento do conservadorismo e o afastamento do multilateralismo. A elaboração deste estudo visa apontar os retrocessos resultantes destas mudanças, relegando a trabalhos futuros a criação de alternativas para reestabelecer os pilares da política externa brasileira.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA, Henrique Gomes. Unasul e CDS: avanços e desafios na cooperação securitária sul-americana. 2013.

ALEXANDER, Jeffrey C. Vociferando contra o iluminismo: a ideologia de Steve Bannon. *Sociologia & Antropologia*, v. 8, n. 3, p. 1009-1023, 2018.

ALVES, Vágner C.; FREIXO, Adriano; PEDONE, Luiz. (Org.). A Política Externa Brasileira na Era Lula: um Balanço. [ebook]. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A Política Externa do novo Governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva: retrospecto histórico e avaliação programática. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 45, n. 2, p. 229-239, 2002.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Revista brasileira de política internacional*, v. 47, n. 1, p. 162-184, 2004.

ALVES, José Augusto Lindgren. Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências. Ibri, 2001.

AMORIM, Celso. Política externa do governo Lula: os dois primeiros anos. *Análise de Conjuntura OPSA*, v. 4, p. 1-14, 2005.

AMARAL, Luciana. Bolsonaro sobre Noruega: Não é aquela que mata baleia e explora petróleo? UOL. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2019/08/15/bolsonaro-sobre-noruega-nao-e-aquela-que-mata-baleia-e-explora-petroleo.htm>

ARAUJO, Ernesto. Agora Falamos. The New Criterion. 2019. Disponível em: <https://newcriterion.com/issues/2019/1/agora-falamos>

_____. Aula magna do ministro de Estado das Relações Exteriores, embaixador Ernesto Araújo, no Instituto Rio Branco. Fundação Alexandre de Gusmão. 2019_a Disponível em: <http://funag.gov.br/index.php/pt-br/component/content/article?id=2912>

ARAÚJO, Ernesto. Trump e o Ocidente. Cadernos de Política Exterior. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. v. 3, n. 6 (dez. 2017). Brasília: FUNAG, 2017

BANDYOPADHYAYA, J. The Making of India's Foreign Policy: determinants, institutions, processes, and personalities. Allied Publishers, 2006.

BARRETO, Fernando de Mello. A política externa após a redemocratização. Brasília: Funag, v. 1, 2012.

BARRETO, Vicente Costa Pithon. Um breve panorama da política externa brasileira nos últimos vinte anos: princípios, alterações e continuidade. Revista de informação legislativa, v. 47, n. 187, p. 321-329, 2010.

BAUMANN, Renato. Política comercial externa brasileira—algumas considerações para a indústria. Fundação Getúlio Vargas, 2013. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16890/POL%C3%8DTICA%20COMERCIAL%20E%20CAMBIAL%20-%20RENATO%20BAUMANN.pdf> Acesso em: 14 de set. 2020

BERRINGER, Tatiana. A burguesia brasileira e a política externa dos governos FHC e Lula. Curitiba: Appris, 2015

BURGES, Sean W. Brazilian foreign policy after the Cold War. University Press of Florida, 2009.

BYRD, P. The Concise Oxford Dictionary of Politics. Oxford University Press, 1996.

CAMPOS, Márcia Aparecida Ferreira. A política econômica do governo Kubitschek (1956-1961): o discurso em ação. 2007.

CRUZ BERTOLUCCI, Artur; DA MOTTA BAPTISTA, João Victor; DIAS DE PAULA, Leonardo. Regionalismo Sul-Americano e defesa: os impactos da inflexão na Unasul e no CDS (South American Regionalism and Defense: The Impacts of the Pivot in Unasur and the CDS). 2019

CARVALHO, Guilherme Bottrel. Considerações geopolíticas para o Brasil sobre o ingresso da Venezuela no Mercosul. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Rio de Janeiro, 2018.

CARVALHO, Maria Izabel Valladão de. Condicionantes internacionais e domésticos: O Brasil e o G-20 nas negociações agrícolas da Rodada Doha. Dados, v. 53, n. 2, p. 405-445, 2010.

CARVALHO, Olavo de. Olavo de Carvalho sobre os três projetos globalistas existentes e fontes intelectuais remotas. Youtube, 18 jul. 2019. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=R-wxbIFVWbY>

CASTILHO, Auriluce Pereira; BORGES, Nara Rúbia Martins; PEREIRA, Vânia Tanús. Manual de metodologia científica. Goiás: Ulbra, p. 10-11, 2011.

CERVO, Amado. Paradigmas da política exterior. In: Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil. 5ª Edição ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.

CHEREM, Mônica Teresa Costa Sousa; JÚNIOR, Roberto Di Sena. Comércio internacional e desenvolvimento: uma perspectiva brasileira. Editora Saraiva, 2004.

CRUZ, Sebastião Carlos Velasco e; STUART, Ana Maria. Mudando de rumo: a política externa do governo Lula. In: CRUZ, Sebastião Carlos Velasco e. O Brasil no mundo: ensaios de análise política e prospectiva. São Paulo: Editora UNESP: Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais da Unesp, Unicamp e PUC-SP, 2010a. 178p.

CURSINI, Caio. A Geopolítica da Política Externa do Pragmatismo Ecumênico Responsável (1974–1979): o Papel do Ministério das Relações Exteriores. Revista Brasileira de Estudos de Defesa, v. 6, n. 1, 2020.

DANESE, Sergio França. Diplomacia presidencial: história e crítica. 2ª Ed. Topbooks, 2017.

ERCOLE, Flávia Falci; MELO, Laís Samara de; ALCOFORADO, Carla Lúcia Goulart Constant. Revisão integrativa versus revisão sistemática. Revista Mineira de Enfermagem, v. 18, n. 1, p. 9-12, 2014.

ESTADAO, Conteúdo. Eduardo Bolsonaro desiste de ser embaixador nos Estados Unidos. Veja. 2019. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/eduardo-bolsonaro-desiste-de-ser-embaixador-nos-estados-unidos/>

FARIAS, Rogério de Souza. O Brasil e o GATT (1973-1993): unidades decisórias e política externa. Dissertação de Mestrado. Instituto de Relações Internacionais. Brasília: 2007.

FERRARI, Andrés; CUNHA, André Moreira. As origens da crise argentina: uma sugestão de interpretação. Economia e Sociedade, v. 17, n. 2, p. 47-80, 2008.

FREIXO, Adriano de. As relações exteriores – Bolsonaro, 100 dias. Le Monde Diplomatique. 2019. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/as-relacoes-exteriores-bolsonaro-100-dias/>
Acesso em: 14 de ago. 2020

FUCCILLE, Alexandre. O Brasil e a América do Sul (re)pensando a segurança e a defesa na região. Revista Brasileira de Estudos de Defesa, v. 1, n. 1, p. 112-146, 2014.

GARCIA, M. A. A opção sul-americana: reflexões sobre política externa (2003-2016). São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018. 176 p.

GODINHO, Rodrigo de Oliveira. Normas internacionais e distribuição: caminhos da política redistributiva em jogos de dois níveis. Universidade de Brasília, Brasília: 2007.

HAAG, Carlos. O tamanho do Brasil no mundo. Revista Pesquisa da FAPESP. Ed. 204, fev, 2013

IPEA. O Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária: Histórico, estrutura e financiamento. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília: Ipea , 2017

KAPPAUN, Alexandre de Oliveira; SANTOS, Vanessa Cristina dos. A interação entre a política interna e a política externa: a teoria dos jogos de dois níveis e os temas sociais na política externa brasileira. Proceedings of the 3rd ENABRI 2011 3 Encontro Nacional ABRI 2001, 2011.

KLEINA, Claudio; RODRIGUES, Karime Smaka Barbosa. Metodologia da pesquisa e do trabalho científico. Editora IESDE ANO, 2016.

KÖCHE, José Carlos. Fundamentos de metodologia científica. Editora Vozes, 2016.

LAFER, Celso. Relações Internacionais, política externa e diplomacia brasileira. Brasília: FUNAG, 2018.

LAFER, Celso. <https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,a-politica-externa-de-bolsonaro-e-de-combate-diz-celso-lafer>. 09.03.2020

LARRAÑAGA, Félix Alfredo. Introdução às relações internacionais. Aduaneiras, São Paulo: 2004.

LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. O Congresso e a política de comércio exterior. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 52, p. 121-149, 2001.

LIMA, Péricles Pedrosa. Os jogos de dois níveis de Putnam, a política externa ambígua de Vargas e o projeto desenvolvimentista. Fronteira: revista de iniciação científica em Relações Internacionais, v. 5, n. 9, p. 127-157, 2006.

LAMEIRAS, Leonardo Diniz. Convergências entre o Realismo Neoclássico e os Jogos de Dois Níveis na análise de política externa. Revista de Estudos Internacionais, v. 8, n. 1, p. 135-149, 2016.

MACHADO, Adriano. Política externa e pandemia do novo coronavírus no Brasil: conjuntura entre 1/12/2019 e 31/3/2020. Revista de ciências sociais. 2020. Disponível em: <http://dados.iesp.uerj.br/politica-externa-e-pandemia-do-novo-coronavirus-no-brasil-conjuntura-entre-1-12-2019-e-31-3-2020/> Acesso em 16 de set. 2020

MARQUES, Renato LR. Mercosul: Origens, evolução & desafios. Revista Conjuntura Econômica, v. 45, n. 10, p. 104-107, 1991.

MARQUES, S. F. Change vs Continuity: The Current Business View of Foreign Policy in Brazil. Encontro da International Studies Association – ISA, n. 50º, New York, 2009.

MELLO, Michele de. Relações entre Brasil e Venezuela são tema de debate entre diplomatas dos dois países. Brasil de Fato. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/08/27/relacoes-entre-brasil-e-venezuela-sao-tema-de-debate-entre-diplomatas-dos-dois-paises> Acesso em: 16 de set. 2020

MINTZ, Alex; DEROUEN JR, Karl. Compreensão da tomada de decisões em política externa . Cambridge University Press, 2010.

NOBRE, Marcos. O caos como método. Folha de São Paulo. 2019. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-caos-como-metodo/>

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. Política externa brasileira. Saraiva Educação SA, 2017.

OLIVEIRA, Maxwell Ferreira de. Metodologia científica: um manual para a realização de pesquisas em Administração. Universidade Federal de Goiás. Catalão–GO, 2011.

PEÑA, Félix. La integración del espacio sudamericano. Nueva Sociedad, nº219. 219, p. 47-58, enero-febrero de 2009.

PINHEIRO, Leticia; LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Mônica. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. Nueva Sociedad Especial em Português, December, 2010.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. A OMC e os blocos regionais. Aduaneiras, 2008.

PRODANOV, Cleber Cristiano; DE FREITAS, Ernani Cesar. Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico-2ª Edição. Editora Feevale, 2013.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. Revista de Sociologia e política, v. 18, n. 36, p. 147-174, 2010.

_____, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of the two-level games. In: International Organization, vol. 42, n.3, Summer, 1988.

PRZEWORSKI, Adam. How many can be third? IN: GLYN, Andrew (ORG). Social Democracy in neoliberal imtes. Oxford: Oxford Universty Press, 2003

QUEIROZ, Vanessa Braz de; SOUZA, Carolina Michelle Silva e; PINTO, Kleber Carlos Ribeiro. A quebra das patentes para medicamentos antirretrovirais entre Brasil e EUA: uma análise à luz da Teoria dos Jogos de Dois Níveis. Fronteira: Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais, v. 17, n. 34, 2018.

RAMOS, Guilherme Cantarino da Costa. Comércio internacional, política comercial brasileira e a atuação da câmara de comércio exterior (Camex) na condução das políticas para o setor. Tese de Doutorado. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. FGV, Rio de Janeiro, 2008.

RIBEIRO, Marcos Paulo e Araújo. Rodada Doha: Uma Análise Do Estado Atual Das Negociações Sob A Lógica Dos Jogos De Dois Níveis. Meridiano 47, v. 8, n. 80, p. 24, 2007.

RIOS, Sandra Polônia. O Papel dos Acordos Comerciais na Política Comercial. In: Revista Brasileira de Comércio Exterior. N° 87, Ano XX – Abril/ Junho de 2006. Rio de Janeiro: FUNCEX (Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior), 2006.

ROMANO, Giorgio. Incoerência define a política externa do governo Bolsonaro. Carta Capital. 2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/opiniao/incoerencia-define-a-politica-externa-do-governo-bolsonaro/>

ROSE, Gideon. Neoclassical realism and theories of foreign policy. Cambridge University Press. World Politics nº 51, p. 144-172, out. 1998.

SABA, Sergio. Comercio internacional e politica externa brasileira. Porto Alegre,RS: Livraia do Advogado, 2002.

SARAIVA, M. G. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: Perspectivas Futuras? Relações Internacionais, Lisboa, n. 44, p. 25 – 35, dez. 2014.

SARAIVA, Miriam Gomes; SILVA, Álvaro Vicente Costa. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. Relações Internacionais (R: I), n. 64, p. 117-137, 2019.

SHAFFER, Gregory; SANCHEZ, Michelle Ratton; ROSENBERG, Barbara. The trials of winning at the WTO: what lies behind Brazil's success. Cornell Int'l LJ, v. 41, p. 383, 2008.

SILVA, K. de S. Organizações internacionais de integração regional: União Europeia, Mercosul e Unasul. Org. Karine de Souza Silva, Rogério Santos da Costa. Florianópolis: Ed. Da UFSC: Fundação Boiteux, 2013. 306 p.

SILVA, Lyrene Fernandes da. Metodologia científica. 2007. Disponível em: http://lyrenefernandes.wdfiles.com/local--files/metodologiaceutifica/MetodologiaCientifica_part1.pdf Acesso em: 10 de ago. 2020

SOARES FILHO, José et al. MERCOSUL: surgimento, estrutura, direitos sociais, relação com a Unasul, perspectivas de sua evolução. Revista CEJ, v. 13, n. 46, p. 21-38, 2009.

SOUZA, Josias. Bolsonaro aparelha a maquina estatal à moda PT. Blogosfera UOL. 2019. Disponível em: <https://josiasdesouza.blogosfera.uol.com.br/2019/01/06/bolsonaro-aparelha-maquina-estatal-a-moda-do-pt/> Acesso em: 16 de set. 2020

SOUZA NETO, Danilo Marcondes de. A política externa brasileira nos oito anos do governo Lula: legados e lições para a inserção do Brasil no mundo. In: PAULA, Marilene (Org.). Nunca antes na história desse país...? Um balanço das políticas do governo Lula. Rio de Janeiro: Henrich Boll Stiftung, 2011.

TORREAO, Nelson; MULLER FILHO, Roberto. Entrevista do Embaixador Celso Amorim à Revista CNI–Indústria Brasileira: O Brasil quer mudar o tom e o rumo das negociações na Alca. 2004.

URIBE, Gustavo. “Estamos alinhados à política dos EUA” diz Bolsonaro sobre Navios iranianos. Folha de São Paulo. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/07/estamos-alinhados-a-politica-dos-eua-diz-bolsonaro-sobre-navios-iranianos.shtml>

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polónia. O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. cepal, 2007.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. Contexto internacional, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. Relações Internacionais do Brasil: De Vargas a Lula, 1ª ed. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2003

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. De FHC a Lula: uma década de política externa. Civitas: revista de ciências sociais. Porto Alegre, RS. Vol. 5, n. 2 (jul./dez. 2005). p. 381-397, 2005.

VAZ, Alcides Costa. A integração regional no contexto das políticas exteriores de Brasil e Argentina: elementos para análise comparada. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, XXIV, 2000.

WESTMANN, Gustavo. Novos olhares sobre a política externa brasileira. Editora Contexto, 2017.

WINTER, Marcella. Moura, Gerson. Relações Exteriores do Brasil (1939-1950): mudanças na natureza das relações Brasil-Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial. Fundação Alexandre de Gusmão: Mural Internacional, v. 4, n. 1, p. 58-59, Brasília, 2013.